Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
8 päivänä marraskuuta 2018 [1]

Asia C-670/17 P

Helleenien tasavalta
vastaan

Euroopan komissio

Valitus – EMOTR:n ohjausosasto – Toimenpideohjelma CCI 2000GR061PO021 (Kreikka – Tavoite 1 – Maaseudun rakenneuudistus) – Rahoitusoikaisut – Oikeusperusta – Siirtymäsäännökset – Luottamuksensuoja – Oikeusvarmuus

I Johdanto

1. Ajanjaksolla 2000–2006 asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 [2] säädettiin mekanismeista, jotka koskivat useiden rahastojen, kuten Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), maksujen seurantaa ja täytäntöönpanon raportoimista sekä rahoitusoikaisujen tekemistä näihin maksuihin. Asetuksella (EY) N:o 1083/2006, [3] joka oli asetuksen N:o 1260/1999 seuraaja, säänneltiin edelleen tiettyjä rahastoja, ESR ja EAKR mukaan luettuina. EMOTR:ää kuitenkin uudistettiin, ja sitä varten annettiin uutta sääntelyä, nimittäin asetus (EY) N:o 1290/2005. [4] Nämä asetukset puolestaan korvattiin myöhemmin uusilla asetuksilla. [5]

2. Komissio teki 25.3.2015 täytäntöönpanopäätöksen, [6] jossa Helleenien tasavallalle EMOTR:stä kaudella 2000–2006 suoritettuihin maksuihin tehtiin 72 105 592,41 euron rahoitusoikaisu (jäljempänä riidanalainen päätös). Helleenien tasavalta nosti unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen riidanalaisesta päätöksestä.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL 1999, L 161, s. 1).

3 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annettu neuvoston asetus (EUVL 2006, L 210, s. 25).

4 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annettu neuvoston asetus (EUVL 2005, L 209, s. 1).

5 Asetus N:o 1083/2006 kumottiin 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 N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1303/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 320). Asetus N:o 1290/2005 korvattiin yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549).

6 Rahoitusoikaisujen soveltamisesta EMOTR:n ohjausosaston tukeen, jota on myönnetty toimenpideohjelmalle CCI 2000GR061PO021 (Kreikka – Tavoite 1 – Maaseudun rakenneuudistus), 25.3.2015 tehty komission täytäntöönpanopäätös C(2015) 1936 final.

3. Nyt käsiteltävä valitus on tehty unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-327/15 antamasta tuomiosta[7] (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Helleenien tasavallan kanteen. Valituksessa esille tulevat kysymykset koskevat riidanalaisen päätöksen oikeusperustaa (ensimmäinen ja toinen valitusperuste), riidanalaisen päätöksen tekemisen määräaikoja (kolmas ja neljäs valitusperuste) ja päätöksessä määrätyn rahoitusoikaisun suhteetonta luonnetta (viides valitusperuste).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus N:o 1260/1999

4. Asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Varainhoitoa koskevat oikaisut

1. Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu väärinkäytösten tutkimisesta ja toimista silloin kun havaitaan tukitoimen luonteeseen tai täytäntöönpanon tai valvonnan edellytyksiin vaikuttavia merkittäviä muutoksia, sekä tarpeellisten varainhoitoa koskevien oikaisujen tekemisestä.

Jäsenvaltion on tehtävä varainhoitoa koskevat oikaisut, jotka liittyvät yksittäiseen tai järjestelmälliseen väärinkäytökseen. Jäsenvaltion tekemiin oikaisuihin sisältyy yhteisön tuen peruuttaminen kokonaan tai osittain. Jäsenvaltio voi käyttää näin vapautuneet yhteisön varat uudelleen kyseiseen tukitoimeen 53 artiklan 2 kohdan nojalla määriteltäviä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen.

2. Jos tarvittavien tarkistusten jälkeen komissiolla on perusteltua aihetta päätellä, että

a) jäsenvaltio ei ole täyttänyt sille 1 kohdan mukaan kuuluvia velvoitteita; tai

b) tukitoimen osa tai tukitoimi kokonaisuudessaan ei oikeuta rahaston tukeen osittain tai kokonaisuudessaan; tai

c) hallinto- tai valvontajärjestelmissä on merkittäviä puutteita, jotka saattavat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin,

komissio keskeyttää kyseiset välimaksut ja esittää jäsenvaltiolle perustellun pyynnön, että se toimittaa huomautukset ja tarvittaessa toteuttaa oikaisut määräajassa.

Jos jäsenvaltio ei hyväksy komission huomioita, komissio kutsuu jäsenvaltion tapaamiseen, jossa molemmat osapuolet pyrkivät kumppanuuteen perustuvan yhteistyön avulla pääsemään sopimukseen huomautuksista ja niistä tehtävistä päätelmistä.

3. Jos sopimukseen ei ole päästy ja jos jäsenvaltio ei ole tehnyt oikaisuja komission asettamassa määräajassa, komissio voi, ottaen huomioon jäsenvaltion esittämät kommentit, päättää kolmen kuukauden kuluessa:

a) vähentää 32 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ennakkomaksua; tai

7 Tuomio 19.9.2017, Kreikka v. komissio (T-327/15, ei julkaistu, EU:T:2017:631).

b) tehdä vaadittavat varainhoitoa koskevat oikaisut peruuttamalla kyseiselle tukitoimelle tulevan rahaston osuuden kokonaisuudessaan tai osittain.

Vahvistaessaan oikaisun määrän komissio ottaa huomioon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti väärinkäytöksen tai muutoksen luonteen sekä jäsenvaltioiden hallinto- tai valvontajärjestelmissä havaittujen puutteiden laajuuden ja taloudelliset vaikutukset.

Jos päätöstä a tai b alakohdan mukaisista toimista ei ole tehty, välimaksujen maksatuksen keskeyttäminen lakkaa välittömästi.

4. Aiheettomasti maksetut ja palautettavat määrät on viivästyskorkoineen maksettava takaisin komissiolle.

5. Tätä artiklaa sovelletaan sanotun kuitenkaan rajoittamatta 32 artiklan soveltamista.”

2. Asetus N:o 1083/2006

5. Asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Siirtymäsäännökset

1. Tämä asetus ei estä jatkamasta tai muuttamasta, kokonaan tai osittain peruuttaminen mukaan luettuna, rakennerahastojen osarahoittamaa tukitointa tai koheesiorahaston osarahoittamaa hanketta, jonka komissio on hyväksynyt asetusten (ETY) N:o 2052/88 (18), (ETY) N:o 4253/88 (19), (EY) N:o 1164/94 (20) ja (EY) N:o 1260/1999 perusteella tai muun kyseiseen tukitoimeen 31 päivänä joulukuuta 2006 sovellettavan lainsäädännön perusteella, jota sen jälkeen sovelletaan kyseiseen tukitoimeen tai hankkeeseen sen sulkemiseen asti.

2. Tehdessään toimenpideohjelmia koskevia päätöksiä komissio ottaa huomioon kaikki neuvoston tai komission jo ennen tämän asetuksen voimaantuloa hyväksymät rakennerahastojen osarahoittamat tukitoimet tai koheesiorahaston osarahoittamat hankkeet, joilla on taloudellisia vaikutuksia kyseisten toimenpideohjelmien kattamana aikana.”

III Tosiseikat ja asian käsittely komissiossa

6. Valituksenalaisen tuomion 1–15 kohdassa esitettävät tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet voidaan tiivistää seuraavasti.

7. Helleenien tasavalta esitti 31.3.2011 Euroopan komissiolle lausuman kaudella 2000–2006 toteutetun EMOTR:n toimenpideohjelman (jäljempänä toimenpideohjelma 2000–2006) sulkemisesta yhdessä loppukertomuksen kanssa asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohdan f alakohdan ja 37 artiklan mukaisesti. Esitettyään 2.8.2011 tietopyynnön, johon Helleenien tasavalta vastasi 5.8.2011, komissio ilmoitti Helleenien tasavallalle 24.5.2012, että kertomus oli hyväksytty.

8. Komissio tiedusteli Kreikan viranomaisilta 3.1.2013, hyväksyvätkö nämä sen, että toimenpideohjelmasta 2000–2006 maksettuihin määriin tehdään 94 465 089,65 euron suuruinen rahoitusoikaisu. Komissio totesi, että tehtävä rahoitusoikaisu voisi olla suuruudeltaan jopa 211 582 686,65 euroa, ellei sopimukseen päästäisi kahden kuukauden kuluessa.

9. Kreikan viranomaiset kiistivät nämä määrät 5.3.2013 päivätyssä kirjeessään ja totesivat, että ne olivat (itse) tehneet riittäviä oikaisuja.

10. Komissio tarkisti 17.7.2013 aiempia laskelmiaan ja tiedusteli Kreikan viranomaisilta, hyväksyisivätkö ne 30 472 624,09 euron suuruisen rahoitusoikaisun. Komissio totesi jälleen, että määrättävä rahoitusoikaisu voisi olla suuruudeltaan jopa 116 487 848,75 euroa, ellei sopimukseen päästäisi kahden kuukauden kuluessa.

11. Kreikan viranomaiset kiistivät uudelleen nämä määrät 19.9.2013 päivätyssä kirjeessään ja totesivat, että ne olivat (itse) jo tehneet riittävät oikaisut.

12. Komissio pyysi Kreikan viranomaisilta lisätietoja 13.9.2013 ja sai niitä 13.1. ja 14.2.2014. Kreikan viranomaiset kutsuttiin 5.3.2014 osallistumaan 27.5.2014 pidettävään suulliseen kuulemiseen. Kreikan viranomaiset toimittivat 20.6.2014 lisätietoja, joista oli keskusteltu kyseisen kuulemisen kuluessa. Komissio kuitenkin pyysi 11.7.2014 uusia lisätietoja, jotka Kreikan viranomaiset toimittivat 26.9.2014.

13. Komissio ilmoitti 13.2.2015 Kreikan viranomaisille aikovansa tehdä 72 105 592,41 euron suuruisen rahoitusoikaisun. Komissio teki riidanalaisen päätöksen 25.3.2015.

IV Valituksenalainen tuomio ja menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa

14. Helleenien tasavalta nosti unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi (asia T-327/15). Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kyseisen kumoamiskanteen 19.9.2017 antamallaan tuomiolla.

15. Helleenien tasavalta valitti kyseisestä tuomiosta 28.11.2017 jättämällään valituskirjelmällä. Komissio esitti vastineensa 15.12.2017. Kantajan vastaus esitettiin 26.2.2018 ja vastaajan vastaus 5.3.2018.

16. Helleenien tasavalta esittää valituksessaan viisi valitusperustetta.

17. Ensimmäisessä valitusperusteessa se väittää, että asetuksen N:o 1083/2006 ja asetuksen N:o 1303/2013 siirtymäsäännöksiä yhdessä asetuksen N:o 1290/2005 säännösten kanssa on tulkittu ja sovellettu virheellisesti, ja toissijaisesti, että asetuksen N:o 1260/1999 säännösten 1.1.2007 jälkeen tehdyssä soveltamisessa on tapahtunut oikeudellinen virhe ja että valituksenalainen tuomio on perusteltu puutteellisesti.

18. Toinen valitusperuste perustuu asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan virheelliseen soveltamiseen ja tulkitsemiseen sekä ristiriitaisiin ja riittämättömiin perusteluihin.

19. Kolmannessa valitusperusteessa väitetään, että asetuksen N:o 1303/2013 144 ja 145 artiklaa on tulkittu ja sovellettu virheellisesti ja ettei valituksenalaisessa tuomiossa sovellettu asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 4 kohdan c alakohdassa säädettyä 24 kuukauden pituista takuuta.

20. Neljännen valitusperusteen mukaan komissio ei ole noudattanut oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita.

21. Viidennen valitusperusteen mukaan valituksenalaisessa tuomiossa suhteellisuusperiaatteen väitettyyn loukkaamiseen perustuvien kumoamisperusteiden osalta esitetyt perustelut olivat riittämättömät.

V Arviointi

22. Ensimmäinen ja kolmas valitusperuste olisi mielestäni hyväksyttävä ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio kumottava. Tutkin mainitut kaksi valitusperustetta ja kattavuuden vuoksi myös toisen, neljännen ja viidennen valitusperusteen (A jakso). Mikäli unionin tuomioistuin tulee samaan tulokseen joko ensimmäisen tai kolmannen valitusperusteen osalta, riidanalainen päätös pitäisi niin ikään kumota (B jakso).

A Valitusperusteet

1. Ensimmäinen valitusperuste: EMOTR:n rahoituksen peruuttamista koskevan oikeusperustan puuttuminen

23. Helleenien tasavalta väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen hyväksyessään sen, että komissio oli vedonnut riidanalaisen päätöksen oikeusperustana asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklaan. Se myös väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa tulkittiin virheellisesti asetusten N:o 1083/2006 ja N:o 1303/2013 siirtymäsäännöksiä ja että tuomion perustelut olivat riittämättömät.

24. Helleenien tasavallan mukaan asetus N:o 1260/1999 oli kumottu, kun riidanalainen päätös tehtiin. Asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohtaa, jossa säädettiin asetuksen N:o 1260/1999 soveltamisen jatkamisesta, ei sovellettu kyseisiin varoihin (nimittäin EMOTR:n ohjausosastoon).

25. Helleenien tasavallan väite on mielestäni perusteltu. Valituksenalainen tuomio olisi kumottava tällä perusteella.

26. Komissio ei kiistä, että asetus N:o 1260/1999 oli kumottu asetuksen N:o 1083/2006 107 artiklalla, kun riidanalainen päätös tehtiin. Kyseisen artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”kumotaan asetus (EY) N:o 1260/1999 1 päivästä tammikuuta 2007, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen 105 artiklan 1 kohdan säännösten soveltamista”.

27. Asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan käyttö oikeusperustana riippui siten asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdasta, jolla jatkettiin asetuksen N:o 1260/1999 soveltamista. Itse asetus N:o 1083/2006 kumottiin 1.1.2014 alkavin vaikutuksin. Kyseisestä ajankohdasta lähtien asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan käyttö oikeusperustana riippui siten asetuksen N:o 1303/2013 152 artiklan 1 kohdasta, jolla jatkettiin asetuksen N:o 1083/2006 soveltamista ”sellaiseen tukeen – –, jonka komissio on hyväksynyt asetuksen [N:o 1083/2006] tai muun, 31 päivänä joulukuuta 2013 kyseiseen tukeen sovellettavan lainsäädännön nojalla”.

28. Tukeutuessaan näihin säännöksiin komissio vetoaa siirtymäsäännösten ”kertautumiseen”. Asetuksen N:o 1260/1999 39 artikla oli kumottu. Sen soveltamista oli kuitenkin jatkettu kauden 2000–2006 toimenpideohjelmien osalta asetuksella N:o 1083/2006 vuoteen 2013 asti. Vuonna 2013 asetus N:o 1083/2006 puolestaan kumottiin mutta sen soveltamista jatkettiin aiempien ohjelmien osalta asetuksella N:o 1303/2013.

29. Käytännön näkökulmasta tällainen sovellettavien säännösten ”kertautuminen” tarkoittaisi tosiasiassa sitä, että sovellettava lainsäädäntö olisi koottava kumotun lainsäädännön useista eri säännöksistä. Komission teoria lainsäädännön (ilmeisen) äärettömästä regressiosta vaikuttaa lisäksi olevan, kuten muista tämän valituksen yhteydessä esitetyistä väitteistä ilmenee, luonteeltaan jokseenkin *valikoiva*: jotkin säännökset nimittäin kertautuisivat, kun taas toiset eivät.

30. Minulla on paitsi vakavia epäilyjä tällaisen lähestymistavan toteuttamiskelpoisuudesta käytännössä myös ennen kaikkea oikeusvaltioon liittyviä perustavampia huolenaiheita.

31. Ensimmäisen valitusperusteen osalta käsiteltävä asia on kuitenkin paljon yksinkertaisempi: vaikka hyväksyttäisiinkin tällainen oikeussääntöjen rajaton kertautuminen yleisenä sääntönä, mitä tässä ei suinkaan tehdä, tällainen kertautuminen olisi selkeästi aineellisesti poissuljettua käsiteltävässä asiassa. Kuten Helleenien tasavalta huomautti, asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että asetusta N:o 1260/1999 sovelletaan edelleen *ainoastaan* ”rakennerahastojen osarahoittamaan tukitoimeen tai koheesiorahaston osarahoittamaan hankkeeseen”.

32. EMOTR:n ohjausosasto ei kuulu rakennerahastoihin tai koheesiorahastoon. Erityisesti on todettava, että käsite ”rakennerahastot” määritellään nimenomaisesti asetuksen N:o 1083/2006 1 artiklassa siten, että sillä tarkoitetaan EAKR:ää ja ESR:ää.

33. Tästä asetukseen N:o 1083/2006 sisältyvästä rakennerahastojen nimenomaisesta määritelmästä huolimatta unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että sen 105 artiklan 1 kohta voitaisiin ulottaa koskemaan toimenpideohjelmia, joita EMOTR:n ohjausosasto on yhteisrahoittanut kaudella 2000–2006. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan esittänyt mitään perusteluja tai esitti enintään ilmeisen riittämättömät perustelut oikeuttaakseen tällaisen päätelmän.

34. Valituksenalaisen tuomion 24 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin vaikuttaa hylkäävän Helleenien tasavallan tästä esittämät väitteet pelkästään toistamalla asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdan sanamuodon ja esittämättä tosiasiallisesti mitään perusteluja.

35. Valituksenalaisen tuomion 25 ja 26 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin viittaa asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 2 kohtaan, jonka tarkoituksena sanotaan olevan siirtymäjärjestelyn luominen rakennerahastoille tai koheesiorahastolle. Unionin yleinen tuomioistuin viittaa tältä osin tuomioon 21.9.2016, komissio v. Espanja (C-140/15 P, EU:C:2016:708).

36. Nämä valituksenalaisen tuomion 25 ja 26 kohdassa 105 artiklan 2 kohdasta esitetyt perustelut – joita sivumennen sanoen komissio itse kuvaa vastineessaan toissijaisiksi ja ”sivuhuomautuksiksi” – eivät mielestäni voi mitenkään kyseenalaistaa asetuksen N:o 1083/2006 1 artiklassa esitettyä rakennerahastojen määritelmää eivätkä siitä seuraavaa sen 105 artiklan 1 kohdan nimenomaisesti määriteltyä soveltamisalaa. Kyseisen 105 artiklan 2 kohdassa viitataan myös ”rakennerahastoihin” ja ”koheesiorahastoon”, eikä siinä anneta näille käsitteille asetuksen N:o 1083/2006 1 artiklan määritelmästä poikkeavaa erityismerkitystä. Tuomiosta 21.9.2016, komissio v. Espanja (C-140/15 P, EU:C:2016:708) totean, että mainittu asia koski koheesiorahastoa, joka kuului selvästi siirtymäsäännösten soveltamisalaan.

37. Yleisemmin todettakoon, että asetukseen sisältyvän nimenomaisen määritelmän laatiminen uudelleen kontekstuaalisilla, systemaattisilla tai teleologisilla perusteilla (sikäli kuin se on ylipäätään mahdollista loukkaamatta vallanjakoa) edellyttäisi väistämättä unionin yleisen tuomioistuimelta paljon vankempia perusteluja. Valituksenalaiseen tuomioon ei selvästikään sisälly tällaisia perusteluja.

38. Ehdotan näin ollen, että ensimmäinen valitusperuste hyväksytään ja valituksenalainen tuomio kumotaan.

2. Toinen valitusperuste: toimenpideohjelman sulkemisen jälkeen tehtyjä oikaisuja koskevan oikeusperustan puuttuminen

39. Helleenien tasavalta väittää, että vaikka asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklaa olisi lähtökohtaisesti voitu käyttää oikeusperustana EMOTR:n ohjausosaston rahoituksen peruuttamiselle vuoden 2006 jälkeen, kyseistä säännöstä ei voida käyttää tässä tapauksessa pidempään, koska toimenpideohjelma *oli jo suljettu*, kun riidanalainen päätös tehtiin. Mainitun 39 artiklan mukaisia varainhoitoa koskevia oikaisuja voitiin tehdä ainoastaan *välimaksuihin*.

40. Helleenien tasavalta väittää toisessa valitusperusteessaan, että unionin yleisen tuomioistuimen näiden väitteiden hylkäämiselle esittämät perustelut olivat ristiriitaiset ja riittämättömät ja että ne sisälsivät oikeudellisia virheitä. Etenkin valituksenalaisen tuomion 52 kohdassa hylätään Helleenien tasavallan väitteet todeten, että rahoitusoikaisuja on voitava tehdä *ohjelmakauden päättymisen jälkeen*. Helleenien tasavalta oli kuitenkin väittänyt, että rahoitusoikaisut *ovat* mahdollisia ohjelmakauden päättymisen jälkeen *mutta vain niin kauan kuin ohjelma on edelleen voimassa*. Välimaksuista Helleenien tasavalta katsoo, että valituksenalaisen tuomion 49 ja 50 kohta ovat ristiriitaiset. Helleenien tasavalta esittää useita väitteitä, miksi unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklasta on virheellinen.

41. Toinen valitusperuste on nähdäkseni perusteeton.

42. Valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin tähdentää perustellusti, että asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 3 kohdan b alakohdassa annetaan komissiolle verrattain laajat valtuudet, jotka eivät rajoitu nimenomaisesti välimaksuihin, ”tehdä vaadittavat varainhoitoa koskevat oikaisut peruuttamalla kyseiselle tukitoimelle tulevan rahaston osuuden kokonaisuudessaan tai osittain”. Toisin kuin Helleenien tasavalta väittää, tämä toteamus ei mielestäni ole ristiriidassa valituksenalaisen tuomion 49 kohdan kanssa. Jälkimmäisessä ainoastaan pannaan merkille 39 artiklan 2 ja 3 kohdan viittaukset välimaksuihin, mutta siinä ei todeta, että nämä viittaukset rajoittivat ehdottomasti komission valtuuksia ”peruuttaa – – rahaston osuuden kokonaisuudessaan tai osittain”.

43. Lisäksi on niin, että vaikka Helleenien tasavallan tulkintansa tueksi esittämät systematiikkaa koskevat väitteet saattavatkin herättää huolta kyseisen lainsäädännön puutteellisesta ja sekaannusta aiheuttavasta muotoilusta, ne eivät mielestäni ole ratkaisevia siten, että ne rajaisivat asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan soveltamisalan koskemaan välimaksujen rahoitusoikaisuja. Päinvastoin, 39 artiklan tarkoituksen mukainen tulkitseminen mekanismiksi, jolla tehdään rahoitusoikaisuja ja vältetään näin lainvastaisia maksuja, pikemminkin tukee komission näkemystä. Miksi tällaista mekanismia sovellettaisiin ainoastaan väli- eikä loppumaksuihin? Kuten komissio huomauttaa laajemman systematiikan osalta, olisi nimittäin myös outoa, jos jäsenvaltio voisi yksipuolisesti lopettaa komission valtuudet tehdä rahoitusoikaisuja esittämällä pyynnön loppuerän maksamiseksi.[8]

44. Valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että Helleenien tasavallan perustelujen seurauksena rahoitusoikaisujen tekeminen olisi mahdotonta silloin, jos sääntöjenvastaisuuksia ilmenee tuen päättymisen vaiheessa. Kun tarkastellaan Helleenien tasavallan kyseisestä valituksenalaisen tuomion kohdasta esittämiä väitteitä, olen samaa mieltä siitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi voinut käyttää selkeämpää sanamuotoa. Helleenien tasavallan väitteiden hyväksyminen ei tekisi oikaisuista teknisesti ”mahdottomia”. Komission valtuuksia kuitenkin rajoitettaisiin merkittävästi. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomion 53 kohdassa esittämä seikka nähdäkseni joka tapauksessa ainoastaan tuki sen muita näkemyksiä.

8 Helleenien tasavallan väitteellä voidaan nimittäin tulkita olevan tällainen seuraus. Tässä tapauksessa kyseiseen pyyntöön liitettiin kuitenkin loppukertomus, jonka komissio nimenomaisesti hyväksyi. Komission viittaus täysin yksipuoliseen menettelyyn, joka on omiaan rajoittamaan sen valtuuksia, on siten jokseenkin harhaanjohtava. Näitä kysymyksiä käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä neljännen valitusperusteen yhteydessä (ks. jäljempänä 67–73 kohta).

45. Edellä esitetyn perusteella katson, että Helleenien tasavallan toinen valitusperuste olisi hylättävä perusteettomana.

3. Kolmas valitusperuste: riidanalaisen päätöksen tekeminen sovellettavien määräaikojen ulkopuolella

46. Valituksenalaisen tuomion mukaan rahoitusoikaisuja koskevan menettelyn yhteydessä käytettävät määräajat ovat välittömästi sovellettavia menettelysääntöjä. Tästä seuraa, että kun sovelletaan asetuksen N:o 1260/1999 ja etenkin sen 39 artiklan mukaista rahoitusoikaisuja koskevaa menettelyä, sovelletaan kyseisen säännöksen aineellisia sääntöjä, mutta menettelylliset määräajat on otettava ”seuraaja-asetuksista” (nimittäin asetuksen N:o 1083/2006 100 artiklan 5 kohdasta 1.1.2007–31.12.2013 osalta ja asetuksen N:o 1303/2013 145 artiklan 6 kohdasta 1.1.2014 jälkeisen ajanjakson osalta). Käsiteltävässä asiassa olisi siten sovellettava asetuksen N:o 1303/2013 145 artiklan 6 kohtaan [9] sisältyvää asianomaista määräaikaa.

47. Kolmannessa valitusperusteessaan Helleenien tasavalta väittää lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti asetuksen N:o 1303/2013 144 ja 145 artiklaa ja että sen olisi pitänyt soveltaa asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 4 kohdan c alakohtaan sisältyvää 24 kuukauden määräaikaa. Kun näitä säännöksiä tulkitaan ja sovelletaan oikein, Helleenien tasavallan mukaan komissio ylitti ajallisen toimivaltansa rajat. Helleenien tasavalta vetoaa tältä osin oikeudelliseen virheeseen ja perustelujen puutteellisuuteen. Helleenien tasavalta myös viittaa siihen, ettei komissio noudattanut sovellettavia määräaikoja, mikä muodosti sen alkuperäisessä kumoamiskanteessa toisen kanneperusteen toisen osan. Se ei kuitenkaan esitä valituksessaan mitään muita väitteitä tästä kysymyksestä.

48. Komissio puolestaan katsoo, että kolmas valitusperuste on jätettävä tutkimatta, koska se on esitetty ensimmäisen kerran muutoksenhakumenettelyssä. Se väittää lisäksi, ettei unionin tuomioistuimella ole velvollisuutta tarkastella tätä kysymystä viran puolesta, koska asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 4 kohdan c alakohtaan sisältyvällä määräajalla rajoitetaan rahoitusoikaisun aineellista soveltamisalaa eikä kyse ole ajallisesta toimivallasta. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin tutkii kolmannen valitusperusteen, se on komission mukaan perusteeton. Asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 1303/2013 152 artiklan siirtymäsäännösten mukaan EMOTR:n ohjausosaston rahoitusta kaudella 2000–2006 koskeviin oikaisuihin sovelletaan edelleen rakennerahastoja koskevia sääntöjä (asetuksen N:o 1260/1999 aineellisia sääntöjä ja asetuksen N:o 1303/2013 menettelysääntöjä) eikä yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevia sääntöjä (asetusta N:o 1290/2005).

49. Komission kolmannesta valitusperusteesta esittämä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva väite on nähdäkseni ilmeisen perusteeton. Kuten valituksenalaisen tuomion 57 kohdasta ilmenee, Helleenien tasavalta esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa selkeästi väitteen, jonka mukaan asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 4 kohdan c alakohtaan sisältyvää 24 kuukauden määräaikaa ei ollut noudatettu.

50. Asiakysymyksestä totean, että jos unionin tuomioistuin pitää ensimmäistä valitusperustetta perusteltuna, asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 1303/2013 152 artiklan siirtymäsäännöksiä ei sovelleta lainkaan, eikä kolmatta valitusperustetta ole tarpeen tutkia lähemmin.

51. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin hylkää ensimmäisen valitusperusteen ja asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdan nimenomaisen sanamuodon vastaisesti katsoo, että kyseistä säännöstä sovellettiin EMOTR:n ohjausosaston rahoitukseen, olisi tarkasteltava kolmannessa valitusperusteessa esille tulevaa kysymystä sovellettavista määräajoista ja ajallisesta toimivallasta.

9 Kyseisen säännöksen mukaan komissio ”hyväksyy – – päätöksen kuuden kuukauden kuluessa kuulemisesta tai lisätietojen vastaanottamisesta, jos jäsenvaltion kanssa on kuulemisen perusteella sovittu lisätietojen toimittamisesta – –”.

52. Valituksenalaisen tuomion mukaan asetukseen N:o 1260/1999 sisältyviä rahoitusoikaisua koskevia *aineellisia* sääntöjä sovelletaan edelleen kyseessä olevaan rahoitukseen. Merkitykselliset menettelylliset määräajat kuitenkin korvattiin ensin asetuksen N:o 1083/2006 100 artiklan 5 kohdan määräajoilla ja myöhemmin asetuksen N:o 1303/2013 145 artiklan 6 kohdan määräajoilla.

53. Ajatukselle määräaikojen korvaamisesta edelleen käynnissä olevissa ohjelmissa, samalla kun sovelletaan edelleen aiemman lainsäädännön aineellisia sääntöjä, löytyy tukea oikeuskäytännöstä.[10] Tämä oikeuskäytäntö ei mielestäni kuitenkaan päde käsiteltävässä asiassa komission väittämällä tavalla.

54. Huomautan tältä osin, että oikeuskäytäntölinja, johon komissio viittaa tässä yhteydessä väitteidensä tueksi, ainakin alkoi tapauksista, joissa unionin tuomioistuimen oli tehtävä valinta sen, että *menettelyllisiä määräaikoja ei sovelleta lainkaan*, ja jonkinlaisen kohtuullisen määräajan välillä. Kun unionin tuomioistuin valitsi jälkimmäisen vaihtoehdon, se luonnollisestikin päätti tuoda tai ekstrapoloida nämä kohtuulliset määräajat myöhemmästä asiaa koskevasta lainsäädännöstä. Sama pätee tapauksiin, joissa myöhemmässä lainsäädännössä vahvistetaan uusia tai erilaisia menettelyjä, joita voidaan soveltaa edelleen käynnissä oleviin, keskeneräisiin ohjelmiin aiemmalta kaudelta. Tällaisissa tapauksissa lainsäädännön mukaisia uusia määräaikoja voidaan loogisesti soveltaa, jos uudessa lainsäädännössä säädetty uusi menettely otetaan käyttöön kyseisen uuden lainsäädännön nojalla.

55. Tämä eroaa melko selvästi käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta tilanteesta, jossa *menettelyn aloittamisen jälkeen* alkuperäinen sovellettava määräaika korvataan kertautuvasti uusilla määräajoilla menettelyn edetessä. Tällainen lähestymistapa, joka edustaa oikeusvarmuuden vastakohtaa, merkitsee myös sitä, että komissiolla olisi ehdottomasti kannustin jatkaa menettelyjä vuosikausia olettaen (perustellusti), että seuraava menettelyllinen määräaika voisi olla vieläkin pitempi.

56. Käsiteltävässä asiassa komissio hyväksyi Kreikan toimittaman loppukertomuksen yli 18 kuukautta ennen asetuksen N:o 1083/2006 kumoamista. Jos olisi sovellettu joko kyseisen asetuksen[11] tai asetuksen N:o 1260/1999 määräaikoja,[12] komission toimivalta olisi vanhentunut käsiteltävässä asiassa.[13]

57. Lisäksi on niin, että vaikka käsiteltävässä asiassa ehdotetun kaltaista menettelyllisten määräaikojen kertautuvaa korvaamista pidettäisiinkin hyväksyttävänä, olen samaa mieltä Helleenien tasavallan kanssa siitä, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi näitä määräaikoja virheellisesti käsiteltävässä asiassa. Tästä syystä kolmas valitusperuste olisi hyväksyttävä.

58. Ensinnäkin muistutan vielä, että Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (jäljempänä maaseuturahasto), joka korvasi EMOTR:n ohjausosaston, ei kuulu asetuksen N:o 1083/2006 1 artiklan mukaan asetuksen soveltamisalaan. On totta, että kyseisen asetuksen 105 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta N:o 1260/1999 sovelletaan edelleen EMOTR:n ohjausosastosta ennen vuotta 2007 rahoitettuihin ohjelmiin.[14] Tämän ei kuitenkaan voida mielestäni ymmärtää tarkoittavan sitä, että *osia asetuksesta N:o 1083/2006* (tässä tapauksessa 100 artiklaa) olisi sovellettava EMOTR:n ohjausosastosta rahoitettuihin ohjelmiin. Huomautan tältä osin, että *yksikään* komission ja unionin yleisen

10 Ks. tuomio 21.9.2016, komissio v. Espanja (C-140/15 P, EU:C:2016:708, 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 Asetuksen N:o 1083/2006 100 artiklan 5 kohdan mukaan komissio ”tekee päätöksen rahoitusoikaisusta kuuden kuukauden kuluessa kuulemisesta – –”.

12 Kun asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 3 kohtaa luetaan yhdessä asetuksen N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävään tukeen liittyvän varainhoitoa koskevan oikaisumenettelyn osalta 2.3.2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 448/2001 (EYVL 2001, L 64, s. 13) 5 artiklan 3 kohdan kanssa, jossa säädetään, että ”kolmen kuukauden määräaika, jonka kuluessa komissio voi tehdä päätöksen [asetuksen N:o 1260/1999] 39 artiklan 3 kohdan mukaisesti, alkaa tapaamisen päivästä”.

13 Riidanalainen päätös tehtiin 25.3.2015, 10 kuukautta 27.5.2014 pidetyn suullisen kuulemisen jälkeen.

14 Olettaen tietysti, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen (ks. edellä 26–37 kohta).

tuomioistuimen mainitsemista unionin tuomioistuimen tuomioista, joissa hyväksytään menettelyllisten määräaikojen kertautuva korvaaminen, ei koske EMOTR:n ohjausosaston rahoitusta. Kyseiset asiat koskevat koheesiorahastoa [15] ja EAKR:ää, [16] jotka *kuuluvat selvästi* asetuksen N:o 1083/2006 *soveltamisalaan*.

59. Toiseksi on niin, että maaseuturahasto, joka oli jätetty kokonaan asetuksen N:o 1083/2006 soveltamisalan ulkopuolelle, sisällytettiin siihen jossain määrin myöhemmässä sääntelyssä, nimittäin asetuksessa N:o 1303/2013. Viimeksi mainittuun sisältyy siten säännöksiä, jotka koskevat maaseuturahaston rahoitusoikaisuja. Nämä säännökset sisältyvät kuitenkin ennen kaikkea asetuksen N:o 1303/2013 toiseen osaan eivätkä sen neljänteen osaan, johon 144 ja 145 artikla kuuluvat.

60. Asetuksen N:o 1303/2013 1 artiklan kolmannessa kohdassa säädetään, että ”neljännessä osassa annetaan rahastoihin [joilla tarkoitetaan rakennerahastoja ja koheesiorahastoa ja joihin *ei* siten sisälly maaseuturahasto] sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahastoon sovellettavat yleiset säännöt, jotka koskevat hallintoa ja valvontaa, varainhoitoa, kirjanpitoa ja rahoitusoikaisuja”.

61. Saman artiklan ensimmäisessä kohdassa sitä vastoin säädetään, että ”[Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin, joihin maaseuturahasto määritelmän mukaan kuuluu] sovellettavat yhteiset säännöt on esitetty toisessa osassa”, ja sen neljännen kohdan mukaan asetuksessa annetuilla säännöillä ”ei rajoiteta asetuksessa [N:o 1306/2013] olevien säännösten – – soveltamista”. Asetuksen N:o 1303/2013 toiseen osaan sisältyvän 85 artiklan, jonka otsikko on ”Komission tekemät rahoitusoikaisut”, 4 kohdassa säädetään, että ”rahoitusoikaisujen tekemiseen sovellettavat perusteet ja menettelyt vahvistetaan rahastokohtaisissa säännöissä”.

62. Siten on epäselvää, miten asetuksen N:o 1303/2013 145 artikla on merkityksellinen maaseuturahaston kaltaisten rahastojen kannalta, jotka lähtökohtaisesti jäävät kyseisen asetuksen neljännen osan soveltamisalan ulkopuolelle.

63. Olen sitä vastoin samaa mieltä Helleenien tasavallan kanssa siitä, että asetukseen N:o 1306/2013 sisältyy rahastokohtaisia sääntöjä, joissa vahvistetaan asetuksen N:o 1303/2013 85 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut ”rahoitusoikaisujen tekemiseen sovellettavat perusteet ja menettelyt”. Huomautan tältä osin, että asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 4 kohdan määritelmän mukaan ”rahastokohtaisilla säännöillä” tarkoitetaan ”säännöksiä, jotka on annettu tämän asetuksen – – 1 artiklan neljännessä kohdassa luetellussa, yhtä tai useampaa [Euroopan rakenne- ja investointirahastoa] koskevassa asetuksessa”. Asetus N:o 1306/2013 on yksi asetuksen N:o 1303/2013 1 artiklan neljännessä kohdassa luetelluista asetuksista. Asetuksen N:o 1306/2013, jolla säännellään maaseuturahastoa, säännökset ovat siten rahastokohtaisia sääntöjä.

64. Asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 4 kohdan c alakohdassa etenkin säädetään, että ”rahoitusta ei voi evätä, kun kyseessä ovat – – ohjelmiin – – liittyvät menot, joita varten maksajavirasto suorittaa maksun – – yli 24 kuukautta ennen kuin komissio antaa tarkastuksensa tulokset kirjallisina tiedoksi asianomaiselle jäsenvaltiolle”.

15 Tuomio 4.9.2014, Espanja v. komissio (C-192/13 P, EU:C:2014:2156); tuomio 4.9.2014, Espanja v. komissio (C-197/13 P, EU:C:2014:2157); tuomio 22.10.2014, Espanja v. komissio (C-429/13 P, EU:C:2014:2310) ja tuomio 4.12.2014, Espanja v. komissio (C-513/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:2412).

16 Tuomio 24.6.2015, Saksa v. komissio (C-549/12 P ja C-54/13 P, EU:C:2015:412) ja tuomio 24.6.2015, Espanja v. komissio (C-263/13 P, EU:C:2015:415).

65. Lyhyesti sanottuna, *jos* asetuksen N:o 1303/2013 siirtymäsäännösten ymmärretään tarkoittavan sitä, että kyseiseen asetukseen sisältyviä menettelysääntöjä on sovellettava menettelyihin, jotka koskevat EMOTR:n ohjausosaston rahoitusta kaudella 2000–2006, olisi nähdäkseni valittava *vähintäänkin* kaikkein merkityksellisimmät menettelylliset määräajat. Niitä olisivat mielestäni selkeästi määräajat, joita voidaan soveltaa maaseuturahastoon EMOTR:n ohjausosaston seuraajana, ja etenkin asetuksen N:o 1303/2013 85 artikla, jossa puolestaan viitataan rahastokohtaisiin sääntöihin.

66. Koska asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 4 kohdan c alakohta on tällainen rahastokohtainen sääntö ja koska unionin yleinen tuomioistuin ei pitänyt kyseistä säännöstä merkityksellisenä, ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy kolmannen valitusperusteen ja että valituksenalainen tuomio kumotaan ilmeisen oikeudellisen virheen ja/tai tätä koskevien puutteellisten perustelujen vuoksi.

4. Neljäs valitusperuste: oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja (niiden huomiotta jättäminen)

67. Neljännessä valitusperusteessaan Helleenien tasavalta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi ja sovelsi virheellisesti oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita etenkin, kun otetaan huomioon komission loppukertomukselle antama hyväksyntä ja viivästykset myöhemmässä menettelyssä.

68. Olen edellä jo tarkastellut menettelyn ajallista ulottuvuutta kolmannen valitusperusteen yhteydessä ja todennut, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti merkityksellisiä määräaikoja. Olen myös päätellyt, että ensimmäinen valitusperuste olisi hyväksyttävä. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy nämä päätelmät (tai kumman tahansa niistä), neljättä valitusperustetta ei ole tarpeen tarkastella lähemmin. Neljännessä valitusperusteessahan, sellaisena kuin se on muotoiltuna, käsitellään *yleisesti* oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa ja oletetaan itse asiassa, ettei *mitään erityisiä* määräaikoja voitu tosiasiallisesti soveltaa. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin tulee toiseen tulokseen ensimmäisen tai kolmannen valitusperusteen osalta ja näin vahvistaa epäsuorasti näkemyksen, jonka mukaan mitään erityisiä määräaikoja ei voitu soveltaa, siinä tapauksessa olisi käsiteltävä luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta koskevia laajempia kysymyksiä.

69. Kuten unionin yleinen tuomioistuin huomautti valituksenalaisen tuomion 107 kohdassa, menettelyyn, jossa ohjelma tai hanke suljetaan ja loppumaksu suoritetaan,[17] kuuluu erityisesti se, että jäsenvaltio toimittaa komissiolle lausuman ohjelman tai hankkeen sulkemisesta (jossa muun muassa esitetään yhteenveto tarkastusten perusteella tehdyistä päätelmistä)[18] ja loppukertomuksen.[19] Komission on hyväksyttävä loppukertomus viiden kuukauden määräajan kuluessa, kun taas sulkemista koskevan lausuman muodolliselle hyväksymiselle ei ole erillistä menettelyä tai määräaikaa. Kuten valituksenalaisen tuomion 110 kohdassa todetaan, komissio tekee lausuman sisällölle tarvittavat tarkistukset, ja jos tässä yhteydessä tulee esille huolenaiheita, se voi aloittaa rahoitusoikaisua koskevan menettelyn. Vaikka tiettyihin rahoitusoikaisua koskevan menettelyn vaiheisiin sovelletaan nimenomaisia määräaikoja, yhteenkään käsiteltävässä asiassa mainituista peräkkäisistä asetuksista[20] ei sisälly erityistä määräaikaa, jonka kuluessa komission on aloitettava kyseinen menettely.

70. Edellä esitetty huomioon ottaen unionin yleisen tuomioistuimen päätelmä, jonka mukaan *luottamuksensuojan* periaatetta ei ole loukattu, ei nähdäkseni ole virheellinen. Kertomuksen hyväksymistä ei voida tulkita lausuman sisällön vahvistamiseksi ja komission tältä osin antamaksi vakuutteluksi, joka synnyttäisi Helleenien tasavallalle perusteltuja odotuksia. Vaikka onkin niin, että

17 Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 4 kohta.

18 Asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohdan f alakohta.

19 Asetuksen N:o 1260/1999 37 artiklan 1 kohta.

20 Asetukset N:o 1260/1999, N:o 1083/2006 ja N:o 1303/2013.

loppukertomukseen on sisällyttävä tietoja seurannasta ja rahoitusoikaisuista, kyseinen asiakirja on, kuten komissio huomauttaa, hyvin eriluonteinen kuin sulkemista koskeva lausuma. Menettelyn kesto itsessään ei myöskään voi tarkoittaa sellaisten vakuuttelujen antamista, jotka synnyttävät perusteltuja odotuksia. [21]

71. *Oikeusvarmuuden* periaatteen yhteydessä totean, että sellaisen määräajan puuttuminen, johon mennessä komission on aloitettava rahoitusoikaisua koskeva menettely, on nähdäkseni yksi perustavista kysymyksistä käsiteltävässä asiassa. Tavallisesti ja lähtökohtaisesti tämä on kysymys, joka kuuluu lainsäätäjälle eikä unionin tuomioistuimelle.

72. On kuitenkin myös niin, että vaikka muodollinen määräaika puuttuisikin, oikeusvarmuuden periaate ja sen johdannainen, ”käsittelyaikojen kohtuullisuuden periaate”, estävät komissiota ja mitä tahansa muuta unionin toimielintä viivyttämästä toimenpiteisiin ryhtymistä kohtuuttoman pitkään. [22] Helleenien tasavalta myös viittaa tältä osin siihen, että päätökset on erityisen tärkeää tehdä ajoissa, jos kyse on huomattavista summista. On nimittäin totta, että unionin tuomioistuin on korostanut oikeusvarmuuden tärkeyttä erityisesti silloin, jos päätöksillä on merkittäviä rahoituksellisia seurauksia. [23] Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan menettelyllisten määräaikojen samansuuntaisuus kuvastaa vilpittömän yhteistyön velvoitetta. [24] Toisin sanoen tiukkojen, viikoissa mitattavien määräaikojen asettamista jäsenvaltioille, samaan aikaan kun komissiolle toimenpiteisiin ryhtymiseen annettava aika mitataan vuosissa, ei todellakaan voida pitää tämän ihanteen mukaisena.

73. Kyseinen oikeuskäytäntö huomioon ottaen Helleenien tasavallan esittämän oikeusvarmuuteen perustuvan väitteen ei varmasti voida sanoa olevan täysin perusteeton. Siltä osin kuin kuitenkin katson, että ensimmäinen ja kolmas valitusperuste olisi hyväksyttävä – ja olen jo tarkastellut kolmannen valitusperusteen yhteydessä kysymystä *erityisten* määräaikojen noudattamatta jättämisestä – ja että valituksenalainen tuomio olisi kumottava tällä perusteella, samoihin huolenaiheisiin perustuvaa *yleistä* väitettä ei ole tarpeen tarkastella lähemmin tässä yhteydessä.

5. Viides valitusperuste: rahoitusoikaisun suhteeton luonne

74. Viidennellä valitusperusteellaan Helleenien tasavalta väittää, että unionin yleinen tuomioistuin esitti riittämättömät perustelut, kun se hylkäsi väitteen rahoitusoikaisun suhteettomasta luonteesta. Helleenien tasavalta katsoo, että komissio teki kaksinkertaisen oikaisun, koska se ei ottanut täysimääräisesti huomioon kansallisella tasolla jo tehtyjä oikaisuja.

75. Tämä valitusperuste olisi nähdäkseni jätettävä tutkimatta.

76. Valituksenalaisen tuomion 119–122 kohdassa todetaan selvästi, että komissio itse asiassa toteutti tarvittavat mukautukset varmistaakseen, ettei oikaisuja tehtäisi kahteen kertaan. Se, tehtiinkö kaksinkertaisia korjauksia, on tosiseikaston määrittämistä ja selvitysaineiston arviointia koskeva kysymys, jota ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että nämä tosiseikat tai selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tällainen kysymys ei siten voi kuulua unionin tuomioistuimen muutoksenhaun yhteydessä harjoittaman valvonnan piiriin. [25]

21 Tuomio 7.4.2011, Kreikka v. komissio (C-321/09 P, ei julkaistu, EU:C:2011:218, 46 kohta).

22 Ks. tuomio 13.11.2014, Nencini v. parlamentti (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, 48 kohta) ja tuomio 14.6.2016, Marchiani v. parlamentti (C-566/14 P, EU:C:2016:437, 96 kohta).

23 Äskettäin ks. esim. tuomio 6.9.2018, Tšekki v. komissio (C-4/17 P, EU:C:2018:678, 58 kohta); ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Tšekki v. komissio (C-4/17 P, EU:C:2018:237, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Tuomio 4.9.2014, Espanja v. komissio (C-192/13 P, EU:C:2014:2156, 86 ja 87 kohta).

25 Ks. esim. tuomio 28.6.2005, Dansk Rørindustri ym. v. komissio (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, 177 kohta) ja tuomio 28.2.2018, mobile.de v. EUIPO (C-418/16 P, EU:C:2018:128, 65 kohta).

77. Huomautan tältä osin, ettei Helleenien tasavalta ole väittänyt unionin yleisen tuomioistuimen ottaneen tosiseikkoja huomioon vääristyneellä tavalla. Viides valitusperuste olisi jätettävä näin ollen tutkimatta.

B Asiakysymyksen ratkaiseminen

78. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian eikä palauta sitä unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

79. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy ehdotukseni mukaisesti ensimmäisen ja kolmannen valitusperusteen (tai jommankumman niistä), tämä johtaisi valituksenalaisen tuomion kumoamiseen, minkä lisäksi myös riidanalainen päätös olisi väistämättä kumottava. Tällaisessa tilanteessa unionin yleisen tuomioistuimen ei olisi tarpeen arvioida asiaa uudelleen.

80. Edellä 53–66 kohdassa esitetyistä syistä katson, että unionin tuomioistuimen olisi hyväksyttävä kolmas valitusperuste.

81. Jos unionin tuomioistuin on samaa mieltä, tästä seuraa loogisesti, että riidanalaista päätöstä tehtäessä ei noudatettu asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 4 kohdan c alakohdassa säädettyä 24 kuukauden määräaikaa (kuten myös Helleenien tasavalta väitti unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämässään toisessa kumoamisperusteessa). Riidanalainen päätös nimittäin tehtiin 25.3.2015 eli yli 24 kuukautta sen jälkeen, kun komissio oli alun perin ilmoittanut Helleenien tasavallalle aiotusta rahoitusoikaisusta 3.1.2013.

82. Edellä 26–37 kohdassa esitetyistä syistä katson, että unionin tuomioistuimen olisi hyväksyttävä ensimmäinen valitusperuste puutteellisten perustelujen vuoksi.

83. Katson myös, että Helleenien tasavalta on oikeassa väittäessään (unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyn ensimmäisen kanneperusteen ensimmäistä osaa vastaavasti), että asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohtaa (ja myöhemmin asetuksen N:o 1303/2013 152 artiklaa) *ei* sovelleta EMOTR:n ohjausosaston rahoitukseen kaudella 2000–2006. Tämän seurauksena riidanalaista päätöstä ei voitu perustaa asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklaan. Riidanalaisella päätöksellä ei siten ollut pätevää oikeusperustaa.

84. Riidanalainen päätös olisi näin ollen myöskin kumottava.

85. Yksikään komission esittämistä väitteistä ei voi muuttaa tätä päätelmää.

86. Ensinnäkin, toisin kuin komissio on todennut, muistutan, että asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdan *selkeässä sanamuodossa* rajataan kyseisen siirtymäsäännöksen soveltaminen rakennerahastojen osarahoittaman tukitoimen tai koheesiorahaston osarahoittaman hankkeen peruuttamiseen. Näihin rahastoihin *ei lainsäädännön nimenomaisen määritelmän* mukaan kuulu EMOTR:n ohjausosasto. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vain silloin, jos säännöksen sanamuoto on epäselvä, olisi otettava huomioon myös kyseisen säännöksen asiayhteys ja säädöksen, jonka osa se on, yleinen rakenne ja tarkoitus.[26] Nyt tarkasteltavassa tapauksessa merkitys on selvä. Rakennerahastojen käsite määritellään nimenomaisesti asetuksen N:o 1083/2006 1 artiklassa.

26 Ks. esim. tuomio 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87. Vaikka sanamuoto miellettäisiinkin epäselväksi, tämä ei tarkoita, että sanamuoto olisi yksinkertaisesti hylättävä tai jätettävä huomiotta ja että olisi turvauduttava puhtaasti asiayhteyden tai tarkoituksen mukaiseen tulkintaan, joka on lisäksi hyvin yksipuolinen. On löydettävä tasapaino näiden välillä. Lisäksi on niin, että jos kyse on, kuten tässä tapauksessa, korkeintaan sanamuodon jokseenkin vähäisestä epäselvyydestä, sanamuodolle olisi annettava suurempi painoarvo. Näin on etenkin, kun otetaan huomioon nyt kyseessä olevan tekstin luonne. Kyseessä ei ole vuosikymmeniä sitten laadittu, lyhytsanaisesti muotoiltu, avoin säännös, joka kaipaa kipeästi tulkitsemista. Kyse on erittäin teknistä alaa koskevan siirtymäsäännöksen, joka laaditaan uudelleen muutaman vuoden välein, kolmannesta versiosta. Tällaisessa tilanteessa sanojen on oletettava tarkoittavan sitä, mitä niillä nimenomaisesti sanotaan. Unionin tuomioistuimen tehtävä ei ole laatia lainsäädäntöä uudelleen heikon valmistelutyön ”korjaamiseksi” tai olettaa, että lainsäätäjä yksinkertaisesti ei pohtinut ongelmaa perusteellisesti.

88. Pidän erittäin heikkoina muita väitteitä, jotka eivät liity säännöksen sanamuotoon ja joita komissio esitti asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdan sellaisen tulkinnan tueksi, että se koskee myös EMOTR:n ohjausosaston rahoitusta.

89. Toiseksi komissio itse asiassa väittää, että asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohdassa käytettyä rakennerahastojen käsitettä ei pitäisi tulkita kyseiseen asetukseen sisältyvän rakennerahastojen käsitteen määritelmän avulla vaan mainitun käsitteen asetukseen N:o 1260/1999 sisältyvän määritelmän avulla. On myönnettävä, että tämä vaikuttaa lain tulkintaa koskevalta jokseenkin uudelta ja helposti sekaannusta aiheuttavalta lähestymistavalta, jossa vanhempien säännösten, joita uudella lainsäädännöllä pyritään korvamaan, oletetaan käytännössä syrjäyttävän uuden lainsäädännön selkeät ja täsmälliset säännökset. Lex prior derogat legi posteriori.

90. Kolmanneksi komissio esittää kielteiseen seuraukseen pohjautuvan väitteen: se väittää, että jos asetuksen N:o 1083/2006 105 artiklan 1 kohtaa *ei* sovelleta EMOTR:n ohjausosaston rahoitukseen kaudella 2000–2006, syntyy oikeudellinen tyhjiö. Kyseisellä kaudella myönnetyn EMOTR:n rahoituksen osalta olisi mahdotonta tehdä rahoitusoikaisuja, koska asetuksiin, joilla korvataan asetus N:o 1260/1999 yhteisen maatalouspolitiikan osalta, ei sisältynyt lainkaan siirtymäsäännöksiä. Tämä olisi ristiriidassa moitteettoman varainhoidon kanssa, joka edellyttää, että rahoitusoikaisuja on mahdollista tehdä menoihin, jotka ovat syntyneet sovellettavien säännösten vastaisesti. [27]

91. Pelkästään käytännön tasolla on väärin väittää, että siirtymäsäännösten puuttumisen vuoksi oli mahdotonta tehdä rahoitusoikaisuja kaudella 2000–2006 myönnettyyn rahoitukseen. EMOTR:n ohjausosaston rahoitusta koskevat oikaisut olivat selkeästi mahdollisia asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan perusteella *sen kumoamiseen saakka*. Sen jälkeen, kun kyseinen säännös kumottiin 31.12.2006, ei voida sulkea pois, että rahoitusoikaisuja olisi voitu tehdä jollakin toisella perusteella. Tällaisia vaihtoehtoisia perustoja ei kuitenkaan ehdotettu. Sen sijaan lähes vuosikymmenen kuluttua toimintakauden päättymisestä turvauduttiin hyvin kyseenalaiseen lainsäädännöllisten määritelmien uudelleenlaadintaan.

92. Periaatteellisella tasolla on ehkä syytä astua askel taaksepäin ja tarkastella käsiteltävässä asiassa varsin yksityiskohtaisesti arvioitujen yksittäisten (jokseenkin hankalien ja sekaannusta aiheuttavien) säännösten sijasta laajempaa kokonaiskuvaa. Kun tarkastellaan komission esittämien perustelujen johdonmukaisuutta, on pakko ihailla sitä tulkinnallista luovuutta ja älyllistä vaivattomuutta, jolla komissio ilmeisesti pystyy yhdistelemään kiehtovassa ”lainsäädännön lego-pelissä” eri säädöksiin kuuluvia säännöksiä niiden aineellisen ja asiallisen soveltamisalan ulkopuolella, jotta ne sopivat taannehtivasti yhteen, ja näin oikeuttamaan sen, mitä se tosiasiallisesti teki tietyssä tapauksessa.

27 Komissio viittaa tuomion 23.9.2004, Italia v. komissio (C-297/02, ei julkaistu, EU:C:2004:550), 45 kohtaan.

93. Tältä osin ”keriminen taaksepäin” silloiseen sovellettavaan lainsäädäntöön muodostaa yleissäännön.[28] Tämä pätee kuitenkin ilmeisesti ainoastaan aineellisiin sääntöihin eikä menettelysääntöihin.[29] Jopa sen ratkaiseminen, mitkä ovat ”aineellisia sääntöjä” ja mitkä ”menettelysääntöjä”, on kaikkea muuta kuin yksinkertaista,[30] etenkin kun se todennäköisesti johtaa yksittäisten säännösten jakamiseen osiin. Kun otetaan esimerkiksi määräajat ja oletetaan, että ne tosiaan olivat menettelysääntöjä, kuten käsiteltävässä asiassa esitetään, on ilmeisesti kuitenkin olemassa joitain poikkeuksen poikkeuksia: esimerkiksi määräaikaa, joka tosiasiallisesti rajoittaisi komission toimivaltaa, kuten asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 4 kohdan c alakohta, ei pitäisi soveltaa, koska kyseisellä määräajalla rajoitetaan rahoitusoikaisun aineellista soveltamisalaa eikä siinä ole kyse ajallisesta toimivallasta.[31]

94. Kohdatessaan tällaista sovellettavien säännösten ”tulkintaa” – jota tehdään, kuten on sanomattakin selvää, asiaa koskevien selkeiden säännösten ulkopuolella – musiikkikomedioista nauttivat henkilöt eivät ole ainoita, jotka hyvin todennäköisesti parahtaisivat tässä vaiheessa, että jos kaikki tämä on todellakin mahdollista, silloin ”kaikki käy” (ja mahdollisesti esittäisivät lisäksi pragmaattisen kysymyksen, miksi kirjoitettuja sääntöjä sitten ylipäätään laadittaisiin). Juuri tällaisella lainsäädännön alalla, jolla nimittäin on merkittäviä rahoituksellisia seurauksia, unionin tuomioistuin on kuitenkin toistuvasti tähdentänyt oikeusvarmuuden periaatteen edellyttävän, että ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia niille asetetut velvoitteet ovat.[32] Yleisemmällä tasolla voidaan myös palauttaa mieleen, että unionin tuomioistuin on torjunut oikeusperustojen ja toimivallan tilapäisen (ad hoc) luomisen varojen perimiseksi takaisin hinnalla millä hyvänsä silloin, kun asiaa koskevia säännöksiä ei ole (tai jopa vastoin selkeää sanamuotoa).[33]

95. On varmasti myönnettävä, että unionin varojen hallinnointi on monimutkainen oikeudellinen ala, joka ei ole muuttumassa ainakaan yksinkertaisemmaksi. Tässä ratkaisuehdotuksessa kuvatuissa kolmessa asetusversiossa lainsäädännön määrä on kasvanut huomattavasti. Tämä lisääntyvä monimutkaisuus ei kuitenkaan tarkoita, että tuomioistuinten olisi suhtauduttava komissioon aiempaa jalomielisemmin, kun lainsäädäntö on laadittu ala-arvoisella tavalla.[34] Näin on erityisesti, kun otetaan huomioon komission rooli kyseessä olevien säännösten laadinnassa. Kiistämättä mitenkään Euroopan parlamentin ja neuvoston (ja siten jäsenvaltioiden) roolia lainsäädäntömenettelyssä ei siten vaikuta yleisesti kohtuuttomalta vaatia, että komissio säädöksen *ensisijaisena* laatijana ja myöhemmin täytäntöönpanijana vastaa oman (heikon) valmistelutyönsä (kielteisistä) seurauksista.

96. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei riidanalaista päätöstä voitu pätevästi perustaa asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklaan ja että se on näin ollen kumottava.

VI Ratkaisuehdotus

97. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

28 Edellä 28 ja 29 kohta.

29 Edellä 46 kohta.

30 Ovatko esimerkiksi vanhentumiseen johtavat määräajat aineellisia sääntöjä vai menettelysääntöjä? Unionin tuomioistuimen suuri jaosto tutki tätä asiaa jokseenkin kiistanalaisella alalla (ks. erityisesti tuomio 8.9.2015, Taricco ym., C-105/14, EU:C:2015:555) ja tuli lopulta siihen tulokseen, että ratkaisevia ovat sovellettavan (rikos)lain ennakoitavuuden, tarkkuuden ja taannehtivuuden kiellon yleiset periaatteet (tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, 51 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

31 Edellä 48 kohta.

32 Tuomio 6.9.2018, Tšekki v. komissio (C-4/17 P, EU:C:2018:678, 58 kohta).

33 Äskettäin ks. esim. tuomio 6.9.2018, Tšekki v. komissio (C-4/17 P, EU:C:2018:678, 52 kohta) tai tuomio 7.8.2018, Château du Grand Bois (C-59/17, EU:C:2018:641, 30 kohta).

34 Asetuksen N:o 1083/2006 siirtymäsäännöksiin sisältyy nimittäin muita osatekijöitä, jotka saattavat olla jokseenkin yllättäviä, etten sanoisi silmiinpistäviä, henkilölle, joka tutustuu tämän alan lainsäädäntöön ensimmäistä kertaa. Esimerkiksi kyseisen asetuksen 108 artiklassa säädetään, että ”[105 artiklan] säännöksiä sovelletaan – – ainoastaan kauden 2007–2013 ohjelmiin”. Kyseinen 105 artikla itse koskee kuitenkin yksinomaan *ennen* vuotta 2007 hyväksyttyjä ohjelmia.

– kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen 19.9.2017 antaman tuomion Kreikka vastaan komissio (T-327/15, ei julkaistu, EU:T:2017:631)

– kumoaa rahoitusoikaisujen soveltamisesta EMOTR:n ohjausosaston tukeen, jota on myönnetty toimenpideohjelmalle CCI 2000GR061PO021 (Kreikka – Tavoite 1 – Maaseudun rakenneuudistus), 25.3.2015 tehdyn komission täytäntöönpanopäätöksen C(2015) 1936 final

– velvoittaa komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Helleenien tasavallalle molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.