UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

7 päivänä heinäkuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Yhteinen maatalouspolitiikka — Asetus (EY) N:o 1698/2005 — Asetus (EU) N:o 65/2011 — Maaseuturahastosta maksettava rahoitus — Tuki maaseudun kehittämiseen — Toimien ja menojen tukikelpoisuutta koskevat säännöt — Ajallinen edellytys — Sulkeminen kokonaan ulkopuolelle — Tuen vähentäminen

Asiassa C-111/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Upravno sodišče (hallintotuomioistuin, Slovenia) on esittänyt 10.2.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 4.3.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Občina Gorje

vastaan

Republika Slovenija,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (esittelevä tuomari) ja M. Berger,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.1.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Občina Gorje, edustajanaan A. Mužina, odvetnik,

— Slovenian hallitus, asiamiehenään V. Klemenc, avustajanaan B. Jovin Hrastnik, pravne svetovalke,

— Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Simmons, avustajanaan G. Facenna, QC,

— Euroopan komissio, asiamiehinään J. Aquilina ja B. Rous Demiri,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.4.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: sloveeni.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 (EYVL 2005, L 277, s. 1) 71 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Občina Gorje (Gorjen kunta, Slovenia) ja Republika Slovenija (Slovenian tasavalta) ja joka koskee kieltäytymistä maksaa tälle kunnalle Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) yhteisrahoittamaa maaseudun kehittämisohjelman mukaista tukea.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen N:o 1698/2008 johdanto-osan 61 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”Olisi vahvistettava menojen tukikelpoisuutta koskevat kansalliset säännöt toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja rajoittamatta poikkeuksien vahvistamista.”

4 Kyseisen asetuksen 71 artiklassa säädettiin 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 asetuksen (EY) N:o 1290/2005 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 tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädettyjä poikkeuksia.

– –”

5 Kyseisen asetuksen 74 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava voimaan kaikki lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset – – varmistaakseen, että [unionin] taloudelliset edut suojataan tehokkaasti.”

6 Asetuksen N:o 1698/2005 osalta on annettu kaksi peräkkäistä toimeenpanoasetusta; komission 7.12.2006 antama asetus (EY) N:o 1975/2006 (EYVL 2006, L 368, s. 74) ja komission 27.1.2011 antama asetus (EU) N:o 65/2011 (EUVL 2011, L 25, s. 8), jolla edellinen kumottiin.

7 Asetuksen N:o 65/2011 30 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Maksut on laskettava hallinnollisissa tarkastuksissa todetun tukikelpoisuuden perusteella.

Jäsenvaltion on tarkasteltava tuensaajalta vastaanotettua maksuhakemusta ja vahvistettava tukikelpoiset määrät. Sen on vahvistettava

a) määrä, joka olisi 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.

_ _”

8 Kyseisen asetuksen 34 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kumotaan asetus (EY) N:o 1975/2006 1 päivästä tammikuuta 2011.

Sitä sovelletaan kuitenkin edelleen ennen 1 päivää tammikuuta 2011 jätettyihin maksuhakemuksiin.

_ _”

Slovenian oikeus

9 Maatalouslailla (Zakon o kmetijstvu, Uradni list RS, št. 45/2008, 57/2012, 90/2012, jäljempänä ZKme-1) annetaan maaseudun kehittämisen yleiset säännökset.

10 ZKme-1:n 10 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Hallitus antaa ohjelma-asiakirjojen mukaisesti säännökset maatalouspolitiikan toimenpiteiden toteuttamiseksi.”

11 Tämän lain 12 §:ssä täsmennetään seuraavaa:

”Maaseudun kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseksi hallitus määrittää:

— toimenpidetyypit, ehdot, edunsaajat, perusteet ja menettelyt kaikkien maaseudun kehittämistoimenpiteiden käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi

— kuhunkin maaseudun kehittämistoimenpiteeseen tarkoitetut varat.”

12 Tukikelpoisuutta koskevasta päätöksestä ZKme-1:n 53 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltainen viranomainen tekee tukikelpoisuudesta päätöksen, joka osoitetaan osapuolille, joiden hakemukset täyttävät säännöksissä ja tarjouspyynnössä asetetut edellytykset, ja kun tätä tarkoitusta varten on käytettävissä varoja.”

13 Tuen suorittamista koskevien maksuhakemusten osalta ZKme-1:n 56 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

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

14 Slovenian hallitus antoi ZKme-1:n perusteella kautta 2007–2013 koskevan Slovenian tasavallan maaseudun kehittämisohjelman toimintalinjojen 1, 3 ja 4 toimenpiteitä koskevan asetuksen (Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013, Uradni list RS, št. 40/2010, 85/2010, jäljempänä PRP-asetus).

15 PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Investoinnin tukikelpoisia kustannuksia ovat ainoastaan menot, jotka ovat syntyneet tukikelpoisuutta koskevan päätöksen tekemispäivän ja investointihankkeen päätökseen viemisen välisenä aikana tai viimeistään 30.6.2015. Sitä, että tuensaaja sitoutuu velvoitteisiin myönnettävien tukien perusteella (tekee minkä tahansa sopimuksen, tilaa materiaaleja, tarvikkeita, palveluita tai työsuorituksia), pidetään ensimmäisenä menona.”

16 Slovenian tasavallan maa-, metsätalous- ja elintarvikeministeriö on julkaissut PRP-asetuksen nojalla tarjouspyynnön, joka koskee toimenpidettä 322 ”Kylien kunnostus ja kehittäminen”.

17 Tarjouspyynnön IV/1 osan, jonka otsikkona on ”Tukikelpoisuusedellytykset, joiden on täytyttävä tarjouspyynnön perusteella esitettävän hakemuksen jättämispäivänä” ”Investointeja” koskevan osaston 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Investointia ei saa aloittaa ennen kuin tukikelpoisuuspäätös on tehty.”

18 Tarjouspyynnön VI osan 3 kohdassa määrätään:

”PRP-asetuksen 79 §:n nojalla tukikelpoisia ovat investointimenot, jotka ovat aiheutuneet tukikelpoisuuspäätöksen tekemispäivän ja investointihankkeen päätökseen viemisen välisenä aikana tai viimeistään 30.6.2015.”

19 Tarjouspyynnön VI osan 4 ja 5 kohdassa määrätään seuraavaa:

”(4) Tukikelpoisia ovat myös mahdolliset yleismenot, kuten hakemuksen valmistelusta, rakentamisasiakirjojen hankkimisesta ja maksamishakemusten valmistelusta aiheutuneet menot, joita on aiheutunut 1.1.2007 jälkeen tuen viimeisen maksuhakemuksen jättämiseen saakka. Hakija ei voi ennen päivämäärää, jona menoista tulee tukikelpoisia, aloittaa töitä eikä sitoutua mihinkään velvoitteisiin mahdollisesti myönnettävien tukien perusteella.

(5) PRP-asetuksen 79 §:n nojalla ensimmäisenä menona pidetään sitä, että tuensaaja sitoutuu johonkin velvoitteeseen mahdollisesti myönnettävien tukien perusteella (tekee sopimuksen, tilaa materiaaleja, tarvikkeita, palveluita tai työsuorituksia). Hakija voi aloittaa palveluntarjoajan valintamenettelyn julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti, muttei voi tehdä sopimusta valitun palveluntarjoajan kanssa ennen tukikelpoisuutta koskevan päätöksen tekemistä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

20 Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (Slovenian tasavallan maatalousmarkkinoista ja maaseudun kehittämisestä vastaava virasto, jäljempänä virasto) julkaisi tarjouspyynnön taloudellisen tuen myöntämiseksi kylien korjaamiseksi ja kehittämiseksi Slovenian tasavallan maaseudun kehittämisohjelman puitteissa vuosille 2007–2013.

21 Gorjen kunta teki 19.8.2010 tämän tarjouspyynnön yhteydessä tukihakemuksen saadakseen maaseuturahaston yhteisrahoitusta rakennuksen, jossa se on yhteisomistajana, peruskorjaushankkeeseen.

22 Ennen tukihakemuksensa jättämistä se järjesti julkista hankintaa koskevan sopimuksentekomenettelyn, jonka päätteeksi valittiin urakoitsija. Gorjen kunta teki 12.7.2010 tämän urakoitsijan kanssa kaksi sopimusta, jotka sisälsivät lykkäävän ehdon, jonka mukaan näillä sopimuksilla on oikeusvaikutuksia ainoastaan, jos Gorjen kunnan hanke on tukikelpoinen tuetussa maaseudun kehittämisohjelmassa.

23 Virasto hyväksyi 19.10.2010 tekemällään päätöksellä Gorjen kunnan hankkeen ja myönsi sille tämän ohjelman mukaista yhteisrahoitusta 128 200,52 euron suuruisen määrän.

24 Gorjen kunnan jätettyä 1.6.2011 sille myönnettyä tukea koskevan maksuhakemuksen virasto suoritti paikalla peruskorjattavan rakennuksen tarkastuksen. Virasto totesi työmaapäiväkirjan perusteella, että rakennuksen katon purkutyöt olivat alkaneet 16.8.2010.

25 Sekä ZKme-1:n että tarjouspyynnön mukaan on kuitenkin niin, että ainoastaan sellaisille menoille, jotka ovat syntyneet tuen myöntämispäätöksen tekemisen jälkeen, voidaan myöntää maaseuturahaston yhteisrahoitusta.

26 Tämän vuoksi virasto kieltäytyi 3.11.2011 tekemällään päätöksellä maksamasta lainkaan pääasiassa kyseessä olevaan peruskorjaukseen tarkoitettua tukea.

27 Gorjen kunta nosti ensimmäisen kerran ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaati viraston 3.11.2011 tehdyn päätöksen kumoamista. Upravno sodišče (hallintotuomioistuin) hyväksyi kyseisen kunnan kanteen ja palautti asian viraston käsiteltäväksi, jotta se antaisi uuden ratkaisun.

28 Virasto hylkäsi 25.4.2013 tekemällään päätöksellä uudelleen 19.10.2010 tehdyllä päätöksellä myönnettyä tukea koskevan maksuhakemuksen. Gorjen kunta nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa uuden kanteen tästä hylkäävästä päätöksestä.

29 Gorjen kunta väittää pääasiallisesti yhtäältä, että viraston soveltamat menojen tukikelpoisuudelle asetetut edellytykset ovat ankarampia kuin asetuksessa N:o 1698/2005 säädetään. Toisaalta ainoastaan peruskorjattavan rakennuksen yhteisomistajan aloitteesta toteutetut työt oli aloitettu ennen tukihakemuksen jättämistä ja Gorjen kunta oli antanut sitoumuksia ainoastaan sillä ehdolla, että kyseessä olevaa tukea myönnetään.

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sen vuoksi, ovatko kansalliset säännökset unionin oikeuden mukaisia siltä osin kuin niissä asetetaan menojen tukikelpoisuuden edellytyksille ankarampia ajallisia rajoituksia kuin asetuksessa N:o 1698/2005. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, voivatko kansalliset viranomaiset kyseisen asetuksen mukaan tilanteessa, jossa tietyt menot eivät ole tukikelpoisia, hylätä yhteisrahoitusta koskevan tukihakemuksen kokonaisuudessaan vai onko tällainen seuraamus liian ankara.

31 Tässä tilanteessa Upravno sodišče on päättänyt 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 tiettyjen 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, hylätään kokonaan?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

32 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kyseessä olevan maaseudun kehittämisohjelman hallintoviranomaisen valitsemaa tai sen vastuulla olevaa maaseudun kehittämistoimea koskevaa maaseuturahaston yhteisrahoitusta voidaan myöntää vain menoille, jotka ovat syntyneet sen jälkeen, kun tällaisen tuen myöntämistä koskeva päätös on tehty.

33 Kyseinen tuomioistuin arvioi erityisesti, että sen käsiteltävänä olevassa oikeusriidassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä asetetaan huomattavasti tiukempia edellytyksiä maaseudun kehittämistoimien yhteisrahoitukselle kuin asetuksessa N:o 1698/2005 ja että sillä näin ollen saatetaan loukata viimeksi mainitun säännöksiä.

34 Tältä osin on muistutettava, että vaikka asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin, asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia (tuomio 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, 35 kohta; määräys 16.1.2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, 14 kohta ja tuomio 15.5.2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, 54 kohta).

35 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos toimet eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kyseessä on unionin oikeuden säädös, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (tuomio 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, 36 kohta ja tuomio 15.5.2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, 55 kohta).

36 Määritettäessä sitä, estävätkö, edellyttävätkö vai sallivatko asetuksen merkitykselliset säännökset sen, että jäsenvaltiot toteuttavat tiettyjä täytäntöönpanotoimia, ja etenkin viimeksi mainitussa tilanteessa, sitä, kuuluuko asianomainen toimi kullekin jäsenvaltiolle annetun harkintavallan piiriin, perustana on käytettävä näitä säännöksiä, tulkittuna asetuksen tavoitteiden valossa (tuomio 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, 37 kohta).

37 Kyseessä olevan asetuksen asiaankuuluvien määräysten osalta on ensiksi yhtäältä todettava, että kyseisen asetuksen 71 artiklan 3 kohdan mukaan menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan periaatteessa kansallisella tasolla, jos muuta ei johdu kyseisen asetuksessa tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädetyistä erityisedellytyksistä (ks. mm. tuomio 15.5.2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, 27 kohta).

38 Asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään toisaalta, etteivät ”yhteisrahoitetut toimet saisi päättyä ennen tukikelpoisuuden alkamispäivää”, toisin sanoen 1.1.2007, ja että menot ovat tukikelpoisia ainoastaan, jos ne ovat aiheutuneet kyseessä olevan maaseudun kehittämisohjelman hallintoviranomaisen valitsemista tai sen vastuulla olevista toimista.

39 Edellä esitetystä seuraa, että siltä osin kuin saman artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille periaatteellinen toimivalta vahvistaa menojen tukikelpoisuussäännöt, on todettava, että mainitut jäsenvaltiot voivat perustellusti säätää menojen tukikelpoisuudelle edellytyksen, joka liittyy muun muassa siihen, että nämä menot ovat aiheutuneet tukihakemuksen hyväksymisen jälkeen.

40 Tätä tulkintaa tukee se seikka, että tällainen edellytys tukee sen periaatteen toteuttamista, jonka mukaan menot kohdennetaan tiettyyn toimeen, sellaisena kuin kyseisestä periaatteesta säädetään asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 2 kohdassa.

41 Toiseksi on todettava, että asetuksen N:o 1698/2005 tavoitteena on sen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan edistää maaseudun kehittämistä. Sen vuoksi edellytys, jonka mukaan yhteisrahoitettuun toimeen liittyvistä menoista tukikelpoisia ovat ainoastaan menot, jotka ovat aiheutuneet tukien myöntämistä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen, vastaa tätä tavoitetta siltä osin kuin kyseisellä edellytyksellä varmistetaan, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa todennut, maaseuturahaston varojen tehokkaampi kohdentaminen. Tällainen edellytys mahdollistaa siten yhtäältä paremman varojen kohdentamisen, koska se vähentää riskejä, jotka liittyvät olosuhteiden muuttumiseen, joka on voinut tapahtua menojen syntymispäivän ja tukipäätöksen tekemispäivän välisenä aikana. Toisaalta mainitulla edellytyksellä voidaan vähentää sitä riskiä, että varoja myönnetään sellaisiin investointeihin, joiden toteuttaminen ei vaadi julkista tukea, koska ne ovat jo käynnissä tai jopa valmistuneet ennen tuen myöntämistä.

42 On lisäksi tärkeää huomata, että 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. Kun maaseuturahastosta maksetaan tukea menoihin, jotka ovat syntyneet jo ennen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä, tällaisten menojen asianmukaisuuden tarkastaminen voisi tästä syystä vaikeutua, jonka seurauksena tällainen suojaaminen voisi heikentyä.

43 Kolmanneksi on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ei käy ilmi, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö haittaisi asetuksen N:o 1698/2005 välitöntä sovellettavuutta tai että sillä peiteltäisiin sitä, että se on unionin oikeutta. ZKme-1:n 12 §:ssä sitä vastoin säädetään, että maaseudun kehittämistoimenpiteiden toteuttamiseksi hallitus vahvistaa toimenpidetyypit, ehdot, edunsaajat, perusteet ja menettelyt kaikkien maaseudun kehittämistoimenpiteiden käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on joka tapauksessa tehtävä tältä osin tarpeelliset tutkimukset.

44 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että jollei muuta johdu sanotuista tutkimuksista, säätämällä, että ainoastaan menoille, jotka ovat aiheutuneet maaseuturahastosta yhteisrahoitettavaksi valitusta toimesta tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen, voidaan myöntää tätä yhteisrahoitusta, Slovenian tasavalta ei ole ylittänyt asetuksella N:o 1698/2005 sille annettua harkintavaltaa.

45 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sellaiselle pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kyseessä olevan maaseudun kehittämisohjelman hallintoviranomaisen valitsemaa tai sen vastuulla olevaa maaseudun kehittämistoimea koskevaa maaseuturahaston yhteisrahoitusta voidaan myöntää ainoastaan menoille, jotka ovat aiheutuneet sen jälkeen, kun tällaisen tuen myöntämistä koskeva päätös on tehty.

Toinen kysymys

46 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan maaseuturahastosta yhteisrahoitettavaksi hyväksyttyä toimea koskeva maksuhakemus hylätään kokonaisuudessaan, mikäli tietyt tätä toimea koskevat menot ovat aiheutuneet ennen tällaisen tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä.

47 Tältä osin on palautettava mieliin, että – kuten tämän tuomion 38 ja 39 kohdasta käy ilmi – vaikka asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään, että maaseuturahaston tukeen kelpoisia ovat ainoastaan menot, jotka ovat aiheutuneet kyseessä olevan maaseudun kehittämisohjelman hallintoviranomaisen valitsemasta tai sen vastuulla olevasta toimesta, siinä annetaan jäsenvaltioille lähtökohtaisesti tehtäväksi vahvistaa menojen tukikelpoisuussäännöt.

48 Vaikka näissä säännöksissä vahvistetaan puitteet edellytyksille, joiden täyttyessä maaseuturahastosta voidaan maksaa tukea menoille, joista voidaan tehdä maksuhakemus, niissä ei kuitenkaan täsmennetä niitä seurauksia, joita yhden tällaisen edellytyksen noudattamatta jättämisellä on maksun laajuuteen.

49 Näin ollen on korostettava, että asetuksen N:o 65/2011, jota kyseisen asetuksen 34 artiklan 1 kohdan mukaan on sovellettava 1.1.2011 alkaen tehtyihin maksuhakemuksiin, 30 artikla liittyy nimenomaisesti sellaisista toimista, joille voidaan myöntää maaseuturahaston yhteisrahoitusta, aiheutuneiden menojen vähennyksiin ja tuen ulkopuolelle sulkemisiin.

50 Kyseisen 30 artiklan 1 kohdassa säädetään pääasiallisesti, että jäsenvaltioiden on tarkasteltava maksuhakemusta tukikelpoisten määrien vahvistamiseksi. Jos määrä, joka on maksettava maaseuturahastosta yhteisrahoituksena yksinomaan maksuhakemuksen perusteella, on 3 prosenttia suurempi kuin määrä, joka on maksettava maksuhakemuksen tukikelpoisuuden tarkastelun jälkeen, jälkimmäiseen määrään sovelletaan vähennystä, joka vastaa näiden kahden määrän välistä erotusta.

51 Lisäksi asetuksen N:o 65/211 30 artiklan 2 kohdan mukaan tuensaajan tarkoituksellisesti tekemä virheellinen ilmoitus aiheuttaa asianomaisen toimen sulkemisen kokonaisuudessaan maaseuturahaston tuen ulkopuolelle ja mahdollisten kyseisen toimen osalta tuesta jo maksettujen määrien takaisinperimisen.

52 Tässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että tietyt pääasiassa kyseessä olevaan toimeen liittyvät menot ovat aiheutuneet ennen kuin tuen myöntämistä koskeva päätös on tehty. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että menojen tukikelpoisuutta koskevien kansallisten säännösten eli ZKme-1:n 56 §:n 4 momentin, luettuna yhdessä PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentin kanssa, mukaan on niin, että silloin kun jokin maaseuturahastosta

yhteisrahoitettavaksi hyväksyttyyn toimeen liittyvistä menoista on aiheutunut ennen tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä, toimivaltainen viranomainen hylkää koko valittua toimea koskevan maksuhakemuksen.

53 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 79 kohdassa korostanut, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi soveltaa näin pitkälle menevää maksamisesta kieltäytymistä koskevaa toimenpidettä muissa tilanteissa kuin tilanteessa, josta säädetään asetuksen N:o 65/211 30 artiklan 2 kohdassa ja joka koskee tapausta, jossa tuensaaja on tarkoituksellisesti tehnyt virheellisen ilmoituksen. Kaikissa muissa tapauksissa tämän asetuksen 30 artiklassa säädetään tuen määrän vähennyksestä, joka lasketaan tämän artiklan 1 kohdassa kuvatun menetelmän mukaisesti.

54 Tällainen menetelmä, jossa suljetaan tuen ulkopuolelle tukikelvottomat menot, pääasian olosuhteissa siis sellaiset, jotka ovat syntyneet ennen tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä, sisältää ennaltaehkäisevän tekijän, koska tosiasiallisesti maksettavaa määrää vähennetään tukeen kelpaamatonta määrää huomattavasti suuremmalla määrällä. Tässä tilanteessa tällaisella menetelmällä pyritään ehkäisemään niin sanottua odottamatonta etua koskevia vaikutuksia ja säilyttämään samalla oikeasuhteisuus, kun tosiasiallisesti tukikelpoisia menoja ei kokonaisuudessaan suljeta tuen ulkopuolelle.

55 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 65/211 30 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan maaseuturahastosta yhteisrahoitettavaksi hyväksyttyä toimea koskeva maksuhakemus hylätään kokonaisuudessaan, mikäli tietyt tätä toimea koskevat menot ovat aiheutuneet ennen tällaisen tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä, jos tuensaaja ei maksuhakemuksessaan ole tarkoituksellisesti tehnyt virheellistä ilmoitusta.

Oikeudenkäyntikulut

56 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 71 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sellaiselle pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kyseessä olevan maaseudun kehittämisohjelman hallintoviranomaisen valitsemaa tai sen vastuulla olevaa maaseudun kehittämistoimea koskevaa Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston yhteisrahoitusta voidaan myöntää ainoastaan menoille, jotka ovat aiheutuneet sen jälkeen, kun tällaisen tuen myöntämistä koskeva päätös on tehty.**

2) **Asetuksen (EU) N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä komission 27.1.2011 antaman asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston yhteisrahoitettavaksi hyväksyttyä toimea koskeva maksuhakemus hylätään kokonaisuudessaan, mikäli tietyt tätä toimea koskevat menot ovat aiheutuneet ennen tällaisen tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä, jos tuensaaja ei maksuhakemuksessaan ole tarkoituksellisesti tehnyt virheellistä ilmoitusta.**

Allekirjoitukset