Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

3 päivänä heinäkuuta 2018 *

[Teksti oikaistu 3.10.2018 annetulla määräyksellä]

Euroopan kehitysrahasto – AKT-maat – Cotonoun sopimus – Afrikan portugalinkielisten maiden kulttuurialoitteiden tukiohjelma – Komission Guinea-Bissaun ohjelman rahoituksen toteutuksesta vastaavalle yhteisölle maksamat summat – Takaisinperintä tilintarkastuksen seurauksena – Saatavien kuittaus – Oikeasuhteisuus – Perusteeton etu – Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu

Asiassa T-616/15,

Transtec, kotipaikka Bryssel (Belgia), edustajanaan asianajaja L. Levi,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi A. Aresu ja S. Bartelt, sittemmin Aresu,

vastaajana,

jossa vaaditaan yhtäältä SEUT 263 artiklan perusteella kumoamaan 27.8., 7.9., 16.9., 23.9. ja 25.9.2015 päivättyihin komission kirjeisiin sisältyneet kuittauspäätökset, joilla peritään takaisin 624 388,73 euroa, joka vastaa osaa yhdeksännestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetun, Guinea-Bissaussa toteutettavien kulttuurialoitteiden tukiohjelman yhteydessä kantajalle maksetuista ennakoista viivästyskorkoineen, ja toisaalta SEUT 268 artiklan perusteella palauttamaan perusteettomaan etuun väitetysti liittyvät summat sekä korvaamaan vahinko, jota kantajalle on väitetysti aiheutunut komission toiminnasta,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Pelikánová sekä tuomarit V. Valančius ja U. Öberg (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies M. Marescaux,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 17.11.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

tuomion

Asian tausta

1 Yhdeksännessä Euroopan kehitysrahastossa on perustettu Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen, Cotonoussa 23.6.2000 allekirjoitetun ja 19.12.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2003/159/EY (EUVL 2003, L 65, s. 27) yhteisön puolesta hyväksytyn kumppanuussopimuksen (EYVL 2000, L 317, s. 3) mukaisesti viidelle Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT) ryhmään kuuluvalle valtiolle, tarkemmin sanottuna niille Afrikan maille, joiden virallinen kieli on portugali (jäljempänä Afrikan portugalinkieliset maat), tarkoitettu kulttuurialoitteiden tukiohjelma.

2 Afrikan portugalinkielisiä maita ovat Angolan tasavalta, Kap Verden tasavalta, Guinea-Bissaun tasavalta, Mosambikin tasavalta ja São Tomén ja Príncipen demokraattinen tasavalta.

3 Afrikan portugalinkielisille maille tarkoitetussa kulttuurialoitteiden tukiohjelmassa tehtiin kyseisten maiden hyväksi kolmen miljoonan euron suuruinen Euroopan komission rahoituspäätös, joka pantiin täytäntöön rahoitussopimuksella, jonka viitenumero on 9888/REG (jäljempänä rahoitussopimus), jonka komissio allekirjoitti 19.12.2007 ja jonka Afrikan portugalinkieliset maat, joita edusti Guinea-Bissaun tasavallan alueellinen tulojen ja menojen hyväksyjä, allekirjoittivat 29.2.2008 ja joka tuli myös voimaan viimeksi mainittuna päivänä. Kyseisen sopimuksen voimassaolo päättyi 31.12.2013.

4 Palvelusopimus, jonka viitenumero on FED/2009/210-646 (jäljempänä palvelusopimus), allekirjoitettiin rahoitussopimuksen mukaisesti 20.7.2009 asianomaisen kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän eli hankintaviranomaisena toimineen Guinea-Bissaun tasavallan talous- ja valtiovarainministerin (jäljempänä tulojen ja menojen hyväksyjä) ja kantajana olevan Transtecin välillä; Transtec on kehitystoiminnan konsulttiyritys, jonka toiminnassa keskitytään tarjoamaan teknisiä yhteistyöpalveluja julkisille elimille, yksityisen sektorin toimijoille ja muille organisaatioille kehittyvän talouden maissa.

5 Palvelusopimuksen hyväksyi allekirjoituksellaan myös tuensaajan asemassa ollut Guinea-Bissaun tasavallan opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeri, ja sen vahvisti rahoittajan asemassa ollut Euroopan unionin Guinea-Bissaun tasavallan edustuston päällikkö (jäljempänä edustuston päällikkö).

6 Joitakin palvelusopimuksen määräyksiä ja liitteitä on muutettu lisäsopimuksilla vuosina 2011 ja 2012. Palvelusopimus oli tehty sen 3 kohdan mukaisesti 344 992 euron määrästä 24 kuukauden ajaksi, ja lopulta se kattoi eri lisäsopimuksineen 484 787 euroa ja oli voimassa hieman yli 36 kuukautta eli 31.8.2012 saakka. Lisäsopimuksilla oli tarkoitus kattaa menot, jotka liittyivät palvelusopimuksen liitteissä II ja III lueteltujen kantajan eri tehtävien toteuttamiseen ja jotka koskivat teknisen tuen palveluiden tarjoamista Afrikan portugalinkielisten maiden kulttuurialoitteiden tukiohjelman hallinnointiyksikössä.

7 Palvelusopimusta täytäntöön pannessaan kantaja laati ja allekirjoitti asiakirjan, jonka viitenumero on FED/2010/249-005 ja otsikko ”Orçamento-programa cruzeiro e encerramento” (toimenpiteiden toteutusta ja päättämistä koskeva työsuunnitelma, jäljempänä työsuunnitelma) ja jonka kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä hyväksyi ja jonka tuensaaja hyväksyi allekirjoituksellaan sekä jonka edustuston päällikkö vahvisti.

8 Työsuunnitelman soveltamiseksi ja sen kaikkien toiminnallisten näkökohtien kattamiseksi kantajan hallinnoitavaksi annettiin 2 531 560 euron suuruinen rahoituspaketti.

9 Kantaja suoritti palvelusopimuksen ja työsuunnitelman mukaisesti sille annetut tehtävät asetetussa määräajassa. Kantaja ilmoitti edellä mainitun muutetun palvelusopimuksen päättyessä 31.8.2012 palvelusopimukseen liittyvät 475 108,25 euron menot ja työsuunnitelman täytäntöönpanoon liittyvät 1 679 933,71 euron menot.

10 Komissio teetti tämän jälkeen kaksi tilintarkastusta, joista toinen koski palvelusopimusta ja toinen työsuunnitelmaa. Kahdessa tilintarkastuskertomuksen luonnoksessa, jotka laadittiin 12.5. ja 25.5.2014, yksilöitiin tukeen oikeuttamattomiksi menoiksi työsuunnitelman osalta kaikkiaan 607 072,24 euroa, joiden määräksi tuli kirjanpitoon tehtyjen oikaisujen jälkeen 607 096,08 euroa, sekä palvelusopimuksen osalta 10 151,17 euroa.

11 Kantaja esitti huomautuksensa tilintarkastuskertomusten luonnoksista 11.6.2014. Kyseisten kertomusten pohjalta laadittu lopullinen kertomus annettiin 25.7.2014, ja se sisälsi kantajan huomautuksia koskevat tilintarkastajan kommentit.

12 Näiden kertomusten jälkeen Euroopan unionin Guinea-Bissaun tasavallan edustusto hyväksyi tilintarkastajan päätelmät. Ennen kuin päätös työsuunnitelmaan liittyvän 607 096,08 euron summan takaisin perimisestä tehtiin, kantajaa pyydettiin 29.10.2014 päivätyllä kirjeellä toimittamaan komissiolle huomautuksensa. Kantaja vastasi kirjeeseen 7.11.2014.

13 Kantajan esittämät vastaväitteet ja perustelut hylättiin 12.12.2014 kirjeellä, jonka allekirjoittivat sekä edustuston päällikkö että kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä. Kantaja kiisti kyseisen kirjeen sisällön ja toisti kantansa 14.12.2014.

14 Euroopan unionin Guinea-Bissaun tasavallan edustusto lähetti kantajalle 26.3.2015 veloitusilmoituksen nro 4940150201, joka koski 607 096,08 euron määrää ja joka oli otsikoitu ”Tilintarkastuskertomukseen perustuva varojen palauttaminen”. Veloitusilmoituksen perään lähetettiin 30.3.2015 päivätty kirje, jossa todettiin seuraavaa:

”Työsuunnitelman –– osalta tilintarkastuskertomuksessa yksilöitiin tukeen oikeuttamattomaksi määräksi 607 072,24 euroa, joten teille toimitetaan erillisessä kirjeessä kyseistä summaa koskeva veloitusilmoitus. [Riitojen ratkaisua koskevaa palvelusopimuksen liitteessä I olevaa] 40 kohtaa ei sovelleta työsuunnitelmaan. Tiedoksenne, että tekninen arviointi on käynnissä ja sen tulokset lisätään asiakirja-aineistoon.”

15 Kantaja valitti 6.5.2015 päivätyssä kirjeessään veloitusilmoituksesta ja 30.3.2015 päivätystä saatekirjeestä. Se kirjoitti komissiolle uudelleen 22.6.2015. Komissio lähetti kantajalle tämän jälkeen 24.6.2015 päivätyn sähköpostiviestin ilmoittaakseen, että tälle vastattaisiin mahdollisimman pian.

16 Kun kantaja oli ottanut esille muut saatavansa komissiolta, komissio päätti kuitata osan saatavistaan veloillaan ja täsmensi, että komission mukaan maksettavaksi jääväksi summaksi on lopulta vahvistettu työsuunnitelman osalta 624 388,73 euroa, johon sisältyy 17 292,65 euroa viivästyskorkoa.

17 Kantaja sai tämän perusteella komission budjettipääosastolta kuusi kuittauspäätöstä, jotka koskivat työsuunnitelmaa koskevassa tilintarkastuskertomuksessa tukeen oikeuttamattomiksi katsotuista menoista muodostuvan saatavan (jäljempänä riidanalainen saatava) takaisinperintää. Kyseiset päätökset ovat seuraavat:

– 25.8.2015 tehty päätös 45 581,87 euron kuittauksesta (jäljelle jäävä saatava ilman korkoa: 561 514,21 euroa);

– 27.8.2015 tehty päätös 21 639,45 euron kuittauksesta (jäljelle jäävä saatava ilman korkoa: 539 874,76 euroa);

– 7.9.2015 tehty päätös 48 715,20 euron kuittauksesta (jäljelle jäävä saatava ilman korkoa: 491 159,56 euroa);

– 16.9.2015 tehty päätös 21 857,97 euron kuittauksesta (jäljelle jäävä saatava ilman korkoa: 469 301,59 euroa);

– 23.9.2015 tehty päätös 422 302,02 euron kuittauksesta (jäljelle jäävä saatava ilman korkoa: 46 999,57 euroa);

– 25.9.2015 tehty päätös 64 292,22 euron kuittauksesta, mukaan lukien 17 292,65 euron viivästyskorko (riidanalaisen saatavan lakkaaminen).

18 Vastaanotettuaan 25.8.2015 tehdyn päätöksen kantaja lähetti Euroopan unionin Guinea-Bissaun tasavallan edustustolle 26.8.2015 päivätyn kirjeen, jossa se muistutti 6.5.2015 päivätyn kirjeen sisällöstä ja vaati keskeyttämään kaikki veloitusilmoituksen täytäntöönpanotoimet, kunnes komission yksiköt olisivat tutkineet sen näkemyksen asiasta.

19 Edustuston päällikkö vastasi kantajalle kieltävästi 2.10.2015 päivätyllä kirjeellä, joka lähetettiin sähköpostitse 5.10.2015 ja joka päättyi seuraavaan virkkeeseen:

”Koska kiistanalaiseksi katsottu summa on suuri, suoritamme lisätutkimuksia, joista pidämme teidät ajan tasalla.”

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja sopimukset

20 EKR perustettiin AKT-valtioiden kanssa tehtävän yhteistyön rahoittamiseksi ensin ETY:n perustamissopimuksen liitteellä, sittemmin Euroopan unionin neuvostoon kokoontuneiden jäsenvaltioiden sisäisillä sopimuksilla. Tähän mennessä on ollut yksitoista peräkkäistä EKR:ää, ja näihin EKR:iin liittyvät sisäiset sopimukset on tehty yhtä pitkäksi voimassaoloajaksi kuin sopimukset, joilla Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat vahvistaneet tällaisen erityiskumppanuuden AKT-valtioiden kanssa. EKR:ille annetut määrät eivät ole sisältyneet unionin yleiseen talousarvioon, minkä vuoksi kunkin EKR:n hallinnointiin on sovellettu omaa varainhoitoasetusta.

21 Käsiteltävään kanteeseen sovelletaan yhdeksänteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavaa 27.3.2003 annettua varainhoitoasetusta (EUVL 2003, L 83, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.3.2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 309/2007 (EUVL 2007, L 82, s. 1) (jäljempänä yhdeksänteen EKR:ään sovellettava varainhoitoasetus).

22 Kuten kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 18.2.2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 215/2008 (EUVL 2008, L 78, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 11.4.2011 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 370/2011 (EUVL 2011, L 102, s. 1) (jäljempänä kymmenenteen EKR:ään sovellettava varainhoitoasetus), 156 artiklasta käy kuitenkin ilmi, muun muassa yhdeksännestä EKR:stä rahoitettuihin toimiin sovelletaan kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen voimaantulosta 20.3.2008 lähtien kyseisen asetuksen säännöksiä, jotka koskevat taloushallinnon henkilöstöä, tuloja, menojen vahvistamista, hyväksymistä ja maksamista, tietojenkäsittelyjärjestelmiä, tilinpäätöksen esittämistä ja kirjanpitoa sekä ulkoista tarkastusta ja vastuuvapauden myöntämistä.

23 Sen jälkeen 6.3.2015 lähtien aiemmista EKR:istä rahoitettuihin toimiin sovelletaan yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 2.3.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/323 (EUVL 2015, L 58, s. 1) säännöksiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta

voimassa olevia oikeudellisia sitoumuksia. Käsiteltävässä asiassa komission rahoitussopimuksen mukaisesti rahoittamiin toimiin liittyy asetuksen 2015/323 voimaantuloa aiempia oikeudellisia sitoumuksia, joten niihin ei sovelleta mainitun asetuksen säännöksiä.

Palvelusopimus ja työsuunnitelma

24 Palvelusopimus hyväksyttiin rahoitussopimuksen 5 kohdan mukaisesti, ja kyseisen kohdan mukaan asianomaisen kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän oli tehtävä palvelusopimukset valittujen toimijoiden kanssa, joiden oli laadittava asianmukaiset työsuunnitelmat (ensin käynnistysvaiheesta, sitten toteutuksesta ja lopuksi päättämisestä); kaikki tämä oli tehtävä ennen 18.12.2010.

25 Yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 80 artiklan 4 kohdassa määritellään työsuunnitelma asiakirjaksi, ”jossa esitetään – – toteutettavan hankkeen henkilöstö- ja materiaaliresurssien tarve, talousarvio sekä toteuttamiseen liittyvät tekniset ja hallinnolliset yksityiskohdat”.

26 Tämä määritelmä annetaan myös EKR:stä ja vuotta 2009 koskevasta unionin yleisestä talousarviosta rahoitettuihin työsuunnitelmiin sovellettavista menettelyistä laaditun käytännön oppaan (jäljempänä opas) 2.4.1 kohdassa.

Komission suorittamat tilintarkastukset ja muu valvonta

27 Yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 12 ja 13 artikla koskevat valvontaa, jota komissio harjoittaa kyseisen EKR:n varoista tuettujen hankkeiden ja ohjelmien rahoituksen toteuttamisen yhteydessä.

28 Yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 13 artiklan 3 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”Komissio valvoo AKT-valtioiden – – toteuttamia EKR:n varoista rahoitettuja toimia, ja valvonta suoritetaan joko ennakkohyväksyntänä tai jälkitarkastuksina taikka näiden yhdistelmänä – –”.

29 Tässä yhteydessä rahoitussopimuksen liitteessä I olevassa 18 kohdassa on vahvistettu komission käyttöön useita järjestelmiä myönnettyjen varojen käytön tarkastamista ja valvontaa varten. Järjestelmiin kuuluu muun muassa mahdollisuus täysimittaisen tilintarkastuksen suorittamiseen tarvittaessa tositteiden ja kirjanpitoasiakirjojen sekä kaikkien hankkeen tai ohjelman rahoittamiseen liittyvien asiakirjojen perusteella seitsemän vuoden ajan viimeisestä maksusta lukien. Mainitussa liitteessä olevan 18.4 kohdan mukaan tilintarkastukset ja muut tarkastukset ”voivat koskea myös sopimuskumppaneita ja alihankkijoita, jotka ovat saaneet käyttöönsä yhteisön varoja”. Tilintarkastusten tekemisestä on määrätty myös kyseisen sopimuksen liitteessä II olevassa 4.5 kohdassa sekä palvelusopimuksen liitteessä I olevassa 25.1 kohdassa.

30 Työsuunnitelman 4.15 kohdan mukaan työsuunnitelmasta syntyvistä menoista tehdään lisäksi tilintarkastus, jonka yhteydessä tilintarkastajat voivat suorittaa kaikki hyödyllisiksi tai tarpeellisiksi katsomansa kirjanpitoon liittyvät sekä tekniset, hallinnolliset ja oikeudelliset tarkastukset.

Saatavien perintä

31 Komission tai kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän vahvistamiin mahdollisiin saataviin sovellettiin aluksi yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 41–47 artiklaa ja sittemmin kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen tultua voimaan 20.3.2008 viimeksi mainitun asetuksen 63–65 artiklaa.

32 Kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 65 artiklan 2 kohdassa toistetaan yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 46 artiklan 3 kohdan sisältö. Kyseisissä säännöksissä, samoin kuin unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL 2012, L 298, s. 1) 80 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa annetaan komission tilinpitäjälle valtuudet kuitata EKR:n tai unionin saamiset velalliselta, jolla itsellään on selviä, rahassa määriteltyjä ja erääntyneitä saamisia EKR:ltä tai unionilta.

Tukeen oikeuttamattomat menot

33 Oppaan 3.3.2 kohdassa erotetaan työsuunnitelman kattamat menolajit palvelusopimusten kattamista menolajeista seuraavasti:

”Kun kyseessä ovat välillisessä valvonnassa hajautetusti toteutettavat yksityiset toimet (ainoastaan EKR), ei asianomaisen yhteisön henkilöstökuluja eikä sen eri työsuunnitelmien talousarvioon liittyvän rahoitusosuuden toteuttamiseen tarvittavia omia toimintamenoja voida rahoittaa työsuunnitelmien talousarvioon liittyvästä rahoitusosuudesta, vaan nämä menot katetaan kyseisen yhteisön kanssa allekirjoitetun palvelussopimuksen talousarviosta.”

34 Käsiteltävän kanteen kohteena olevasta, palvelusopimuksen perusteella myönnettyjen määrien takaisinperinnästä on todettava ensinnäkin, että kyseisen sopimuksen liitteessä I olevassa 31.1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”[Palvelusopimuksen] osapuoli sitoutuu palauttamaan hankintaviranomaiselle sille [palvelusopimuksen perusteella] maksetut määrät, jotka ylittävät lopullisesti maksettavan määrän, viimeistään veloitusilmoituksessa mainittuna eräpäivänä, joka on 45 päivää kyseisen veloitusilmoituksen antamisesta.”

35 Palvelusopimuksen liitteessä I olevassa 31.3 kohdassa määrätään tältä osin, että hankintaviranomainen voi kuitata saatavansa määristä, jotka se on velkaa sopimuksen osapuolelle millä tahansa perusteella, ja tarvittaessa komissio voi rahoittajana tulla hankintaviranomaisen sijaan.

36 Työsuunnitelman 4.14 kohdassa täsmennetään toiseksi työsuunnitelman perusteella osoitettujen määrien takaisin perimisestä, että ennakoiden hoitajan ja tilinpitäjän taikka tarvittaessa työsuunnitelman 4.2 kohdassa mainitun yhteisön eli kantajan olisi palautettava tukeen oikeuttamattomia menoja vastaavat määrät viipymättä.

37 Työsuunnitelman 4 kohdan johdantokappaleen mukaisesti työsuunnitelman täytäntöönpanoa koskevien teknisten määräysten olisi oltava oppaassa vahvistettujen sääntöjen ja menettelyjen mukaisia. Oppaan 3.4.1 kohdassa määrätään muun muassa seuraavaa:

”Edustuston päällikön antama hyväksyntä työsuunnitelmalle tarkoittaa sitä, että päällikkö hyväksyy rahoituksen – – edellyttäen, että tässä käytännön oppaassa vahvistettuja sääntöjä ja menettelyitä noudatetaan. Ellei näitä sääntöjä ja menettelyitä noudateta, kyseisiin toimiin liittyvät menot eivät oikeuta Euroopan unionin varoista maksettavaan rahoitukseen.”

38 Oppaan 4.1.2 kohdassa todetaan lisäksi, että ”tukikelpoisten menojen [pitäisi] liittyä asianmukaisesti hyväksytyssä ja etukäteen allekirjoitetussa työsuunnitelmassa esitettyjen toimien toteuttamiseen”.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

39 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.11.2015 jättämällään kannekirjelmällä.

40 Komissio esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 22.1.2016 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen. Kantaja esitti kyseistä oikeudenkäyntiväitettä koskevat huomautuksensa 21.3.2016.

41 Unionin yleisen tuomioistuimen kahdeksas jaosto (vanha kokoonpano) päätti 30.5.2016 siirtää oikeudenkäyntiväitteen ratkaistavaksi pääasian yhteydessä.

42 Kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta

– ottamaan kanteen tutkittavaksi

– kumoamaan ”– – komission 25.8., 27.8, 7.9., 16.9. ja 23.9.2015 päivättyihin kirjeisiin sisältyneet kuittauspäätökset, jotka koskivat 624 388,73 euron summan takaisin perimistä”

– velvoittamaan komission maksamaan 624 388,73 euroa viivästyskorkoineen, jotka on vahvistettava Euroopan keskuspankin (EKP) ohjauskoron perusteella kahdella prosenttiyksiköllä korotettuna

– velvoittamaan komission korvaamaan aineettoman vahingon, joka arvioidaan yhden euron symboliseksi määräksi

– velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

43 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– ensisijaisesti jättää kanteen tutkimatta

– toteaa toissijaisesti, ettei se ole toimivaltainen tutkimaan kannetta

– edelleen toissijaisesti hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Kanteen kohde

44 Komissio esittää aluksi oikeudenkäyntiväitteessään esillä olevan kanteen kohteen rajaamista siten, että siinä vaaditaan kumoamaan viisi kuudesta edellä 17 kohdassa mainitusta kuittauspäätöksestä, sillä kantaja ei ollut riitauttanut 25.9.2015 tehtyä päätöstä kannekirjelmässään. Komission mukaan kanteessa huomioon otettava määrä on näin ollen 560 096,51 euroa.

45 Kantaja ei kiistä oikeudenkäyntiväitettä koskevissa huomautuksissaan sitä, ettei 25.9.2015 tehtyä päätöstä mainita kannekirjelmään sisältyvissä vaatimuksissa. Se tuo kuitenkin esille, että maksettavaksi vaadittu määrä edellyttää välttämättä kyseisen päätöksen huomioon ottamista kanteen kohteessa. Lisäksi kannekirjelmässä mainitaan nimenomaisesti, että kyseinen päätös kuuluu niihin päätöksiin, joista kanne on nostettu.

46 Työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdan mukaisesti kaikissa kannekirjelmissä on mainittava oikeudenkäynnin kohde sekä perusteet ja perustelut, joihin asiassa vedotaan, ja yhteenveto kyseisistä perusteista. Näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmettävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä (ks. vastaavasti tuomio 16.4.2015, parlamentti v. neuvosto, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Käsiteltävässä asiassa kantaja on maininnut kannekirjelmässä selvästi ja yksiselitteisesti määrän, jota se vaatii palautettavaksi ja joka sisältää 25.9.2015 tehdyssä päätöksessä tarkoitetun määrän. Lisäksi kyseistä päätöstä kuvataan kanteessa ainakin kerran yhdeksi ”tässä kanteessa tarkoitetuista päätöksistä”.

48 Kyseisen 25.9.2015 tehdyn päätöksen jättäminen mainitsematta kantajan vaatimuksia koskevissa kannekirjelmän osissa ei kuitenkaan vaikuta kanteen kohteeseen.

49 [Teksti oikaistu 3.10.2018 annetulla määräyksellä] Kannekirjelmän lukemisen perusteella on nimittäin selvää, että kantajan esittämillä perusteilla pyritään nimenomaisesti saamaan kumottua kaikki edellä 17 kohdassa tarkoitetut kuittauspäätökset, joiden kaikkien tarkoituksena on riidanalaisen saatavan takaisin periminen, minkä perusteella unionin yleinen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa ja myös komissio voi valmistella puolustuksensa. Viimeksi mainittu on myös vastannut kirjelmissään kyseiseen perusteluun mainiten asianomaisen saatavan kokonaisuudessaan.

50 Näin ollen käsiteltävä kanne koskee kaikkia edellä 17 kohdassa mainittuja kuittauspäätöksiä (jäljempänä riidanalaiset päätökset).

51 Komission aluksi esittämä oikeudenkäyntiväite, jossa vaaditaan rajaamaan kanteen kohde koskemaan viiden riidanalaisen päätöksen kumoamista kuudesta, on siis hylättävä.

Tuomioistuimen toimivalta ja kanteen tutkittavaksi ottaminen

52 Komissio esittää oikeudenkäyntiväitteen tueksi kolme perustetta.

53 Komissio väittää ensinnäkin, että kanne on jätettävä tutkimatta siksi, ettei kannekirjelmässä ole esitetty riidanalaisia päätöksiä koskevia erityisiä kanneperusteita. Se väittää tässä yhteydessä, että kantajan esittämillä kanneperusteilla pyritään kyseenalaistamaan ainoastaan riidanalaisen saatavan perusteet eikä kyseisten päätösten kohteena olevien kuittaustoimien oikeudellista ja rahoituksellista sääntöjenmukaisuutta.

54 Toiseksi komissio vaatii unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan, ettei sillä ole toimivaltaa tutkia kannetta, kun otetaan huomioon, ettei riidanalaisia päätöksiä voida lukea komission vastuulle. Se väittää yhtäältä puuttuneensa asiaan ainoastaan taatakseen ohjelman rahoituksen ja toisaalta tilinpitäjänsä tulleen toimissa kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän sijaan, joten kyseiset päätökset on luettava kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän vastuulle.

55 Kolmanneksi komissio väittää, että kantaja on syyllistynyt menettelyn väärinkäyttöön. Komission mukaan riidanalaiset päätökset koskevat lähinnä kantajan ja Guinea-Bissaun tasavallan toimivaltaisten viranomaisten välisiä sopimussuhteita, joten kantaja ei voi saattaa asiaa unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ilman välityslauseketta.

56 Kantaja väittää oikeudenkäyntiväitettä koskevissa huomautuksissaan olevansa riidanalaisten päätösten adressaatti. Riidanalaiset päätökset eivät liity sopimusoikeudelliseen asiayhteyteen, vaan ne on tehnyt komissio oman toimivaltansa nojalla julkisen vallan valtaoikeuksiaan käyttäen.

57 Kantajan syyllistymistä menettelyn väärinkäyttöön koskevan komission väitteen osalta on tuotava esille, että käsiteltävä kanne perustuu osittain SEUT 263 artiklaan ja sillä vaaditaan muun muassa riidanalaisten päätösten kumoamista. Kantaja esittää kanteensa tueksi viisi kanneperustetta, jotka koskevat oikeudellisen perustan puuttumista, perusteettoman edun kiellon periaatteen loukkaamista, yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 42, 44, 45 ja 47 artiklan mukaisen harkintavallan käyttämättä jättämistä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista sekä komission ilmeisiä arviointivirheitä useissa työsuunnitelmaa koskevan tilintarkastuskertomuksen toteamuksissa.

58 SEUT 263 artiklan nimenomainen mainitseminen kannekirjelmässä sekä kyseisessä kannekirjelmässä esitettyjen kanneperusteiden otsikointi aiheuttavat sen, että unionin yleisen tuomioistuimen on käytettävä riidanalaisten päätösten laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa. Tässä yhteydessä on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan kunkin mainitun päätöksen kaltainen toimi, jolla komissio suorittaa kuittauksen tuomioistuinasian ulkopuolella sellaisten velkojen ja saamisten välillä, jotka johtuvat saman henkilön eri oikeussuhteista, on kyseisessä määräyksessä tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Unionin yleisen tuomioistuimen on tällaisen kumoamiskanteen yhteydessä tutkittava yhden tai useamman kuittauspäätöksen laillisuus niiden vaikutusten perusteella, joiden vuoksi kantajalle ei makseta tosiasiallisesti sille kuuluvia määriä (ks. tuomio 6.10.2015, Technion ja Technion Research & Development Foundation v. komissio, T-216/12, EU:T:2015:746, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Esittäessään kanneperusteet, jotka koskevat oikeudellisen perustan puuttumista ja komission ilmeistä arviointivirhettä työsuunnitelmaa koskevan tilintarkastuskertomuksen useissa toteamuksissa, kantaja vaatii lähinnä kuitenkin unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan, etteivät riidanalaiset päätökset voineet perustua riidanalaiseen saatavaan. Oikeudellisen perustan puuttumista koskevassa kanneperusteessaan kantaja moittii nimittäin komissiota erityisesti siitä, että komissio on nimennyt kantajan velalliseksi kyseiseen saatavaan, jota ei voida kantajan mukaan siltä vaatia.

60 Käsiteltävässä kanteessa vaaditaan siis tosiasiassa paitsi riidanalaisten päätösten kumoamista, komission velvoittamista maksamaan 624 388,73 euroa ja kantajan aineettomien vahinkojen korvaamista myös sitä, että unionin yleinen tuomioistuin vahvistaa, ettei unionilla ole riidanalaista saatavaa kantajalta (ks. analogisesti tuomio 6.10.2015, Technion ja Technion Research & Development Foundation v. komissio, T-216/12, EU:T:2015:746, 54 ja 55 kohta).

61 Riidanalaisen saatavan luonteesta on kuitenkin todettava yhtäältä, ettei unionin, jota komissio edustaa, ja kantajan välillä ole sopimussuhdetta. Toinen osapuoli palvelusopimuksessa, jonka mukaisesti kantaja oli laatinut työsuunnitelman, on Guinea-Bissaun tasavallan talous- ja valtiovarainministeri eikä unioni, jota komissio edustaa. Työsuunnitelman osalta kantaja on todennut oikeudenkäyntiväitettä koskevissa huomautuksissaan, ettei kyseessä ollut sopimus vaan ohjelma-asiakirja, joka koski kantajan laatiman talousarvion mukaisesti komission maksamien varojen toteutusta ja josta ei syntynyt vastavuoroisia sitoumuksia komission kanssa. Komissio ilmoitti istunnossa yhtyvänsä kantajan näkemykseen tästä seikasta. Se luokitteli työsuunnitelman yksipuoliseksi toimeksi, joka voidaan rinnastaa kantajan tahdonilmaisuksi, jonka välityksellä kantaja on saanut vastuun hankkeen asianmukaisesta toteutuksesta.

62 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 54 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että työsuunnitelmat ovat ”yksittäisiä oikeudellisia sitoumuksia” ja että sellaisia tekee AKT-valtio tai tuensaajana oleva merentakainen maa tai alue taikka komissio näiden nimissä ja näiden lukuun. Näin ollen pelkästään sen perusteella, että edustuston päällikkö on allekirjoituksellaan hyväksynyt työsuunnitelman, ei voida päätellä, että kyseessä on kantajan ja unionin, jota komissio edustaa, välinen sopimus, sillä muutoin tilannetta tulkittaisiin vastoin kyseisen säännöksen sanamuotoa.

63 Lisäksi komission työsuunnitelmalle myöntämän avustuksen maksaminen merkitsi komissiolle yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 54 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella kuuluvan maksuvelvoitteen täyttämistä ilman, että tällaista velvoitetta oli vahvistettu työsuunnitelmassa. Näissä olosuhteissa kyseiseen avustukseen perustuviin saataviin liittyvät komission oikeudet eivät voi perustua myöskään työsuunnitelmaan, vaan ne kuuluivat yksinomaan niiden unionin oikeuden valtaoikeuksien käyttämiseen, joita komissio on saanut EKR:lle myönnettyihin varoihin sovellettavien eri varainhoitoasetusten nojalla.

64 Toisaalta on tuotava esille, että riidanalainen saatava perustuu yksinomaan työsuunnitelman 4.15 kohdan sekä rahoitussopimuksen 4.5 kohdan mukaisesti laaditussa, työsuunnitelmaa koskevassa tilintarkastuskertomuksessa esitettyihin toteamuksiin eikä sen osalta viitata palvelusopimuksen määräyksiin. Tilintarkastuskertomuksen 2.5 kohdasta käy lisäksi ilmi, että siinä on otettu huomioon ainoastaan ennakkomaksutilien muodossa olevista unionin rahoitusosuuksista koostuvan talousarvion hallinnoinnin yhteydessä todetut tukeen oikeuttamattomat menot. Kertomukseen eivät siis sisälly mainitun sopimuksen kattamat menot eli kantajan henkilöstömenot eivätkä kantajan omat toimintamenot, jotka ovat tarpeen työsuunnitelman talousarvioon liittyvän rahoitusosuuden toteuttamiseksi.

65 Riidanalaisen saatavan olemassaoloa koskeva kysymys ei siis liity kantajan ja kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän välillä tehdyn palvelusopimuksen asiayhteyteen eikä kantajan ja unionin, jota komissio edustaa, välillä tehdyn sopimuksen tai jonkin avustussopimuksen määräysten tulkintaan.

66 Toisin kuin komissio väittää, kantaja ei näin ollen ole syyllistynyt menettelyn väärinkäyttöön vaatiessaan riidanalaisten päätösten kumoamista unionin yleisessä tuomioistuimessa. Oikeuskäytännön mukaan on nimittäin niin, että unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi voidaan saattaa kanne SEUT 263 artiklan nojalla, jos riidanalaisella toimella on tarkoitus saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka jäävät asianosaisten välisen sopimussuhteen ulkopuolelle ja edellyttävät toimielimelle sen hallintoviranomaisen asemassa myönnetyn julkisen vallan valtaoikeuksien käyttämistä (määräys 29.9.2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT v. komissio, C-102/14 P, ei julkaistu, EU:C:2016:737, 55 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 20 kohta).

67 Komission perusteista, joiden mukaan riidanalaisia päätöksiä ei voida lukea komission vastuulle siksi, että komissio on tehnyt päätökset tulemalla kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän sijaan, on korostettava lisäksi, että EKR:n varoihin sovellettavissa varainhoitosäännöksissä eli yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 46 artiklan 3 kohdassa ja kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 80 artiklan 1 kohdassa, jotka koskevat saatavien kuittausta, ei säädetä sijaantulojärjestelystä. Tällaisesta järjestelystä on määrätty ainoastaan palvelusopimuksen 31.1 kohdassa. Edellä olevasta 64 kohdasta käy kuitenkin ilmi, ettei kyseisen sopimuksen määräyksiä voida soveltaa riidanalaisen saatavan takaisin perimiseen. Koska sijaantulossa saatava voidaan siirtää sijaantulijalle, josta tulee saatavaan liittyvien oikeuksien haltija, on joka tapauksessa todettava, että riidanalaiset päätökset voidaan edelleen myös sijaantulon yhteydessä lukea komission vastuulle.

68 Viimein on todettava komission väitteestä, joka koskee kantajan esittämien kumoamisvaatimusten tutkimatta jättämistä, ettei sitä voida hyväksyä. Kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 63 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän ja toimivaltaisen kirjanpitäjän on varmistettava, että saaminen on selvä, rahassa määritetty ja erääntynyt, mikä on takaisinperintäpäätöksen ennakkoedellytys ja pätee varsinkin silloin, kun kyseessä on kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 65 artiklan mukaista saattavien kuittausta koskeva päätös. Kantajalta ei voida kuitenkaan evätä toimivaltaa riitauttaa sellaisen saatavan olemassaolo, joka komissiolla on kantajalta, sillä saatava muodostaa riidanalaisten päätösten oikeudellisen perustan.

69 Kaiken edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään riita-asian. Komission oikeudenkäyntiväite on hylättävä, ja kanne on otettava tutkittavaksi kokonaisuudessaan.

Asiakysymys

Kumoamisvaatimukset

70 Ensimmäinen, kolmas ja viides kanneperuste on syytä käsitellä ennen neljättä kanneperustetta, joka koskee menettelyllisten takeiden loukkaamista, sillä ne koskevat komission vaatimusten täsmällisen oikeudellisen perustan puuttumista sekä EKR:n varojen täytäntöönpanossa sovellettaviin varainhoitoa koskeviin säännöksiin perustuvan komission harkintavallan laajuutta ja niillä pyritään osoittamaan, että komissio on tehnyt ilmeisiä arviointivirheitä vahvistaessaan työsuunnitelmaa koskevassa tilintarkastuskertomuksessa esitettyjä muutamia toteamuksia.

71 Toinen kanneperuste on tutkittava sen vaatimuksen tarkastelun yhteydessä, jolla pyritään saamaan takaisin komission perusteettomaan etuun väitetysti liittyvät määrät viivästyskorkoineen, jotka on vahvistettava EKP:n ohjauskoron perusteella kahdella prosenttiyksiköllä korotettuna. Tätä vaatimusta tarkastellaan kumoamisvaatimusten jälkeen.

– *Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee oikeudellisen perustan puuttumista*

72 Kantaja väittää ensinnäkin, ettei komissio ole yksilöinyt riidanalaisissa päätöksissä esittämilleen vaatimuksille täsmällistä oikeudellista perustaa ja että komissio on loukannut näin ollen oikeusvarmuuden periaatetta. Se perustaa väitteensä tässä yhteydessä 29.10. ja 12.12.2014 sekä 2.10.2015 päivättyihin kirjeisiin, joissa komissio on sen mukaan perustellut unionin saatavaa kantajalta viittaamalla ainoastaan palvelusopimuksen yleisten ehtojen 28–31 kohtaan sekä ”[yhdeksänteen] EKR:ään sovellettaviin varainhoitosääntöihin” yksityiskohtia täsmentämättä.

73 Toiseksi kantaja väittää, ettei sitä voida pitää riidanalaisen saatavan velallisena, sillä se on toiminut välittäjänä komission ja Guinea-Bissaun tasavallan, josta kantaja on oikeudellisesti erillinen, välillä. Se väittää, että yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 46 artiklan mukaan saatavaa ei voida periä yksityiseltä yhteisöltä, joka on väliintulijana välillisessä valvonnassa hajautetusti toteutettavassa toimenpiteessä mutta joka ei ole kyseessä olevien avustussummien saaja. Rahoitussopimuksen liitteessä I olevasta 3 kohdasta käy sen mukaan ilmi, että tuensaajana oleva valtio on edelleen vastuussa ohjelman täytäntöönpanosta komissiolle. Se täsmentää tältä osin, että työsuunnitelman perusteella tukeen oikeuttamattomiksi katsotuilla määrillä ei ole katettu sen omia kustannuksia eikä niihin ole sisältynyt minkäänlaista voittomarginaalia.

74 Komissio ei hyväksy kantajan väitteitä. Komissio väittää, että yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 13 artiklan 3 kohdassa sekä 42–47 artiklassa annetaan komission tilinpitäjälle valtuudet riidanalaisen saatavan takaisin perimiseen, joten ne muodostavat näin ollen riidanalaisten päätösten oikeudellisen perustan. Lisäksi se väittää, ettei kantajaa voida pitää pelkkänä rahoituksen välittäjänä vaan se vastaa täysimääräisesti työsuunnitelman perusteella osoitettujen varojen hallinnoinnista mainitun asetuksen 80 artiklan mukaisesti, sillä kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”asianomainen [yksityisoikeudellinen] elin hoitaa hankkeen tai ohjelman hallinnoinnin ja toteuttamisen kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän puolesta”.

75 Aluksi on muistutettava, että oikeusvarmuuden periaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, joiden noudattamista unionin yleisen tuomioistuimen on valvottava. Tämä edellyttää, että kaikkien toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain unionin oikeussäännöstä, joka on nimenomaisesti ilmaistava toimenpiteen oikeudellisena perustana ja jonka

mukaan toimenpiteen oikeudellinen muoto määräytyy (ks. tuomio 12.12.2007, Italia v. komissio, T-308/05, EU:T:2007:382, 123 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä velvollisuus pätee varsinkin SEUT 288 artiklan neljännessä alakohdassa tarkoitettuihin luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitettuihin päätöksiin.

76 Se, ettei toimen tai päätöksen täsmälliseen oikeudelliseen perustaan ole viitattu, ei ole välttämättä olennainen virhe, jos oikeudellinen perusta voidaan määrittää kyseisen toimen tai päätöksen muiden osien perusteella. Nimenomainen viittaus on kuitenkin välttämätön, jos täsmällinen oikeudellinen perusta ilman sitä jää epäselväksi niille, joita toimi koskee, ja toimivaltaiselle unionin lainkäyttöelimelle (tuomio 26.3.1987, komissio v. neuvosto, 45/86, EU:C:1987:163, 9 kohta ja tuomio 12.12.2007, Italia v. komissio, T-308/05, EU:T:2007:382, 124 kohta).

77 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että riidanalaisten päätösten asiaankuuluvassa alaviitteessä viitataan nimenomaisesti kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 65 artiklaan sekä asetuksen N:o 966/2012 80 artiklaan.

78 Kuten kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 65 artiklan sanamuodosta ilmenee, artiklan 2 kohdassa annetaan komissiolle mahdollisuus periä takaisin EKR:n saamisia kuittaamalla.

79 Asetuksen N:o 966/2012 80 artiklan osalta on täsmennettävä, että sen 1 kohdan toisella alakohdalla korvataan Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä 23.12.2002 annetun komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 (EYVL 2002, L 357, s. 1) 83 artikla, jota sovellettiin tarvittavin muutoksin kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 65 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanossa viimeksi mainitun asetuksen 65 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

80 Tästä seuraa, että koska riidanalaiset päätökset perustuvat kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 65 artiklaan sekä asetuksen N:o 966/2012 80 artiklaan, komissiota ei voida moittia siitä, että se olisi laiminlyönyt velvollisuutensa esittää selkeä oikeudellinen perusta kuittaustoimien suorittamiselle riidanalaisissa päätöksissä.

81 Pohdittaessa kysymystä siitä, oliko komissiolla perusteltu oikeus suorittaa riidanalaisten päätösten kohteena olevat kuittaustoimet riidanalaisen saatavan perusteella, kun komissio ei kantajan mukaan yksilöinyt vaatimustensa täsmällistä oikeudellista perustaa, on muistettava, että riidanalainen saatava perustuu työsuunnitelmaa koskevaan tilintarkastuskertomukseen, mikä käy selvästi ilmi riidanalaisista päätöksistä ja veloitusilmoituksesta. Mainitun tilintarkastuskertomuksen 2.2 kohdassa yksilöidään kuitenkin selvästi kaikki säännökset, joiden perusteella riidanalainen saatava on vahvistettu.

82 Lisäksi kantajan väitteissä, jotka koskevat sen toimimista välittäjänä komission ja Guinea-Bissaun tasavallan välillä, moititaan komissiota lähinnä siitä, että komissio on tehnyt riidanalaiset päätökset, vaikkei kantajaa voida määrittää minkään oikeudellisen perustan nojalla riidanalaisen saatavan velalliseksi ja täten kyseisten päätösten adressaatiksi.

83 Tässä yhteydessä on täsmennettävä ensin, että kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 64 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, että komissio voi AKT-valtioiden vastuuta rajoittamatta ”määrätä saamisen maksuvelvollisuuden muille kuin valtioille päätöksellä, joka on täytäntöönpanokelpoinen [perus]sopimuksen [299] artiklassa määrätyin edellytyksin”.

84 Tästä seuraa, että toisin kuin kantaja väittää, komissiolla oli kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 64 artiklan 2 kohdan nojalla oikeudellinen perusta, jonka nojalla se pystyi vahvistamaan saatavansa kantajalta yksityisoikeudellisena yhteisönä, joka on erillinen tuensaajavaltiosta eli tässä tapauksessa Guinea-Bissaun tasavallasta.

85 Seuraavaksi on selvitettävä, oliko riidanalainen saatava erääntynyt käsiteltävässä asiassa kantajan osalta kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 63 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

86 Tässä yhteydessä on huomautettava, että työsuunnitelman 4.14 kohdassa määrätään nimenomaisesti, että kantajan nimeämän ennakoiden hoitajan tai tilinpitäjän taikka kantajan itse on palautettava tukeen oikeuttamattomat määrät ja että kyseisten määrien palauttamista voitiin vaatia tuensaajamaan edustajalta eli kansalliselta tulojen ja menojen hyväksyjältä vasta, kun määrät puuttuivat eikä mitään pankkitakausta ollut saatu ennen ensimmäisen avustuksen maksamista.

87 Tästä seuraa, että työsuunnitelman 4.14 kohdan mukaisesti kantaja oli sitoutunut yksipuolisesti työsuunnitelman laatiessaan palauttamaan komission toteamat mahdolliset tukeen oikeuttamattomat menot. Komission oli siis perusteltua pitää kantajaa riidanalaisen saatavan velallisena.

88 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa oppaan 2.5 ja 4.1.5 kohdan perusteella, sillä kyseisissä kohdissa määrätään, että ”delegoitujen valtuuksien ja vastuiden ulottuvuudesta riippumatta taloudellinen vastuu työsuunnitelman täytäntöönpanosta suhteessa komissioon – – on aina asianomaisella/asianomaisilla tuensaajavaltion/tuensaajavaltioiden edustajalla/edustajilla” ja että ”takaisinperintämääräystä annettaessa asianomaisen/asianomaisten tuensaajavaltion/tuensaajavaltioiden edustajan/edustajien on varmistettava maksettavan määrän tosiasiallinen palauttaminen”.

89 Työsuunnitelman 4 kohdan johdantokappaleesta käy nimittäin ilmi, että kyseisessä kohdassa esitetyillä seikoilla on haluttu täsmentää ja täydentää työsuunnitelmaan sovellettavia oppaan määräyksiä, niin ettei oppaan määräysten perusteella voida kyseenalaistaa työsuunnitelman yksittäisiin määräyksiin perustuvaa yhteisöjen taloudellista vastuuta.

90 Siltä osin kuin rahoitussopimusta sovelletaan sellaisiin ohjelma- tai hankekokonaisuuksiin, joita ei välttämättä toteuteta yksityisen välillisessä valvonnassa hajautetusti, rahoitussopimuksen perusteella ei voida myöskään riitauttaa kantajan työsuunnitelman nojalla antamia yksittäisiä sitoumuksia.

91 Viimein on niin, ettei kantajan väite, jonka mukaan työsuunnitelman nojalla tukeen oikeuttamattomiksi katsotuilla määrillä ei ole katettu sen omia kustannuksia eikä niihin ole sisältynyt minkäänlaista voittomarginaalia, voi menestyä. Kuten kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 65 artiklan 2 kohdasta ilmenee, kuittaamalla tapahtuva takaisinperintä voidaan suorittaa minkä tahansa velallisen saamisista. Se voisi näin ollen koskea kaikkea avustusta, jota komissio myöntää EKR:n varojen hallinnoinnin yhteydessä riippumatta siitä, ovatko kyseessä velallisen kustannusten kattamiseen, palkkioihin tai voittomarginaaliin käytettäväksi tarkoitetut määrät.

92 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

– Kolmas ja viides kanneperuste, jotka koskevat EKR:n varojen toteutuksen yhteydessä sovellettavien varainhoitoa koskevien säännösten nojalla komissiolle kuuluvan harkintavallan käyttämättä jättämistä, suhteellisuusperiaatteen loukkaamista sekä ilmeisiä arviointivirheitä työsuunnitelmaa koskevan tilintarkastuskertomuksen erinäisissä toteamuksissa

93 Kantaja väittää kolmannessa kanneperusteessaan, ettei komissio ole käyttänyt harkintavaltaa, joka sille on annettu saamisten vahvistamista ja perintää koskevissa yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen säännöksissä, luettuina yhdessä oppaan kanssa, vaan se on vain vahvistanut tilintarkastajan arvioinnit antamatta erillistä päätöstä työsuunnitelmaa koskevan tilintarkastuskertomuksen laatimisen jälkeen.

94 Toisaalta kantaja väittää komission loukanneen suhteellisuusperiaatetta, kun se ei ole tasapainottanut saatavan vaikutusta ja palvelusopimuksen arvoa eikä ottanut huomioon sitä seikkaa, että palvelusopimuksessa määrätään sanktioista siinä tapauksessa, ettei kantaja täyttäisi kyseisestä sopimuksesta johtuvia velvoitteitaan. Kantaja väittää, ettei komissio ole ottanut huomioon myöskään sitä seikkaa, että se varasi ja maksoi tukeen oikeuttamattomiksi katsotut menot useille lopullisille tuensaajille ja että riidanalaisen saatavan määrä on 97 prosenttia sen kyseisille tuensaajille maksamista määristä.

95 Komissio ei hyväksy kantajan väitteitä. Komission mukaan työsuunnitelmaa koskeva tilintarkastuskertomus oli asianmukainen ja hyvin perusteltu, joten se pystyi hyväksymään kertomuksen ylimääräisiä huomautuksia esittämättä. Komissio muistuttaa palvelusopimuksen arvoon ja sopimuksessa määrättyihin sanktioihin liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta, että mainittua sopimusta ja työsuunnitelmaa on pidettävä erillisinä asiakirjoina.

96 Viidennessä kanneperusteessaan kantaja väittää komission tehneen ilmeisiä arviointivirheitä, koska se on muun muassa vahvistanut työsuunnitelmaa koskevan tilintarkastuskertomuksen toteamukset nro 1, 2 ja 8.

97 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että kyseisen tilintarkastuskertomuksen toteamuksessa nro 1, joka on otsikoitu ”Budjettikohtien toteutuksen ylitys”, tilintarkastaja on yksilöinyt tukeen oikeuttamattomiksi menoiksi 200 779,27 euroa sillä perusteella, että työsuunnitelman talousarvion useissa otsakkeissa oli tapahtunut sisäisiä ylityksiä kantajan alun perin virheellisesti luokittelemien menojen uudelleen kohdentamisen seurauksena.

98 Tilintarkastuskertomuksen toteamuksessa nro 2, joka on otsikoitu ”Avustussopimuksiin liittyvät menot lisäsopimusten nro 1 täytäntöönpanokauden jälkeen”, tilintarkastaja on katsonut, etteivät eri avustussopimusten lisäsopimusten nro 2 täytäntöönpanokauden aikana syntyneet 312 265, 42 euron menot oikeuttaneet tukeen sillä perusteella, että lisäsopimusten nro 1 päättymisen (24.1.2012–16.4.2012) ja lisäsopimusten nro 2 alkamisen (23.5.2012) välillä oli katkos.

99 Tilintarkastuskertomuksen toteamuksessa nro 8, joka on otsikoitu ”Menot sopimuskauden ulkopuolella”, tilintarkastaja on todennut, että yhteensä 32 585 euron erinäiset menot olivat syntyneet työsuunnitelman päättymisen jälkeen, joten ne eivät oikeuttaneet tämän vuoksi tukeen.

100 Kantaja väittää tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 1 osalta, että oppaan 3.5.2 kohta, rahoitussopimuksen liitteessä I oleva 2.1 kohta ja työsuunnitelman 4.12 kohta antavat mahdollisuuden kohdentaa määriä uudelleen ainoastaan talousarvion pääotsakkeiden välillä tai saman pääotsakkeen sisällä, joten määriä ei voitu kohdentaa uudelleen talousarvion alaotsakkeiden välillä. Kantajan mukaan tilintarkastaja ei ollut esittänyt riittäviä perusteluja tiettyjen uudelleen kohdennettujen määrien osalta. Lisäksi kantaja väittää, että kun tilintarkastaja siirsi budjettikohtaan 390000 merkityn määrän budjettikohtaan 177000, tilintarkastajalla oli velvollisuus kattaa kustannukset, jotka liittyivät yhtäältä tarpeeseen säilyttää kaksi ensimmäistä taloudellista taetta sovittua pidempään ja toisaalta tarpeeseen tehdä sopimus kolmannesta taloudellisesta takeesta.

101 Komissio väittää, että työsuunnitelman talousarviota on pidettävänä osiensa summana ja että tilintarkastajan tekemät uudelleen luokittelut ja kirjanpidon oikaisut on tehty kyseessä oleviin menoihin liittyvien alkuperäisten tositteiden huolellisen tarkastuksen pohjalta.

102 Tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 2 osalta kantaja tunnustaa, että avustussopimusten lisäsopimusten nro 1 päättymisen ja lisäsopimusten nro 2 alkamisen välillä on ollut katkos. Kantaja moittii kuitenkin komissiota lähinnä siitä, että komissio on kieltäytynyt antamasta avustussopimusten lisäsopimuksille taannehtivaa vaikutusta, jollaisen komissio on antanut palvelusopimuksen

lisäsopimukselle nro 2 korjatakseen oman viivästyksensä kyseisen sopimuksen lisäsopimuksen tekemisessä, mikä velvoitti kantajan jatkamaan tehtäviensä täyttämistä ilman sopimusta aikavälillä 1.1.2012–10.2.2012.

103 Komissio väittää, että Euroopan unionin ulkoisten toimien yhteydessä tehtyihin avustussopimuksiin sovellettavien yleisten ehtojen, sellaisina kuin ne on toistettu työsuunnitelmassa ja liitetty kuhunkin avustussopimukseen, 11 ja 14.1 kohdan mukaisesti asianomaisten toimien täytäntöönpanokautta ei voitu sääntöjenmukaisesti pidentää.

104 Kantaja väittää tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 8 osalta, että kyseiset menot liittyvät työsuunnitelman täytäntöönpanokauden aikana eli ennen toimintakauden päättymistä 30.6.2012 suoritettuihin palveluihin eli avustussopimusten yhteydessä toteutettujen töiden valvontaan ja tarkastukseen.

105 Komission mukaan kantaja ei voi väittää suorittaneensa kyseiset palvelut kokonaisuudessaan, koska se ei ole antanut lopullisia kertomuksia kyseisistä palveluista ennen vaadittua päivämäärää eikä se ole esittänyt näyttöä väitteidensä tueksi.

106 On muistettava, että unionin varojen moitteettoman varainhoidon periaate on kirjattu yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 4 artiklaan sekä kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 6 artiklan d alakohtaan. Kuten viimeksi mainitun asetuksen 11 artiklasta käy ilmi, tähän periaatteeseen sisältyvät taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteet.

107 Komissiolla SEUT 317 artiklan mukaan oleva velvollisuus varmistaa unionin varojen moitteeton hoito ja tarve torjua unionin rahoitukseen liittyviä petoksia merkitsevät sitä, että taloudellisia edellytyksiä koskevilla sitoumuksilla on keskeinen merkitys (tuomio 17.6.2010, CEVA v. komissio, T-428/07 ja T-455/07, EU:T:2010:240, 126 kohta).

108 Tästä seuraa, että käsiteltävässä asiassa kantajan velvollisuus esittää hankkeen täytäntöönpanokauden aikana syntyneet menot työsuunnitelmassa, oppaassa ja rahoitussopimuksessa asetettujen vaatimusten mukaisesti on olennainen sitoumus, jonka tarkoituksena on, että komissio saa käyttöönsä tarvittavat tiedot sen selvittämiseksi, onko maksetuilla osuuksilla oikeus EKR:n varoista maksettavaan tukeen, ja että komissio voi vaatia tarvittaessa vahvistettujen saatavien takaisinperintää.

109 Kun huomioon otetaan moitteettoman varainhoidon periaate ja erityisesti tehokkuusperiaate, komissiota ei voida moittia myöskään siitä, että se on tukeutunut työsuunnitelmaa koskevan tilintarkastuskertomuksen päätelmiin vedotakseen saataviinsa rahoittajana siltä osin kuin se piti saatavia paikkansapitävinä ja perusteltuina.

110 Tästä huolimatta kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 63 artiklan 1 kohdasta ja 65 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että komission nimeämän toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän olisi pitänyt varmistaa velan aiheellisuus ja määrä sekä se, että velka on riidaton, ja sillä oli mahdollisuus peruuttaa saatava tai muuttaa sen määrää.

111 Käyttäessään harkintavaltaansa saatavien perinnän yhteydessä komissio ei voi jäädä tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Jos näin olisi, komission toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän harkintavallasta tulisi todellisuudessa lähes mielivaltaista, eikä se kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2011, Kreikka v. komissio, T-81/09, ei julkaistu, EU:T:2011:366, 142 kohta).

112 Juuri näiden seikkojen valossa on tutkittava, onko kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen säännösten nojalla suoritettu itsenäistä ja riittävää arviointia ja, jos on, onko komissio katsonut perustellusti, että rahoitukseen liittyvät sääntöjenvastaisuudet, joihin kantaja oli

syyllistynyt, olivat riittävän vakavia, niin että suhteellisuusperiaatteen perusteella työsuunnitelmaa koskevassa tilintarkastuskertomuksessa yksilöidyt tukeen oikeuttamattomat menot oli tarpeen periä takaisin kokonaisuudessaan.

113 Tässä yhteydessä on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että unionin toimielinten toimilla ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. tuomio 26.2.2016, Bodson ym. v. EIP, T-240/14 P, EU:T:2016:104, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

114 Tässä tapauksessa on arvioitava, ylittävätkö kuittaustoimet, siltä osin kuin ne perustuvat erityisesti työsuunnitelmaa koskevan tilintarkastuskertomuksen toteamuksissa nro 1, 2 ja 8 tukeen oikeuttamattomiksi katsotuista menoista muodostuvaan riidanalaiseen saatavaan, sen, mikä olisi ollut tarpeen edellä 105 ja 106 kohdassa mainittujen, moitteettoman varainhoidon ja unionin varoihin liittyvien petosten torjumisen tavoitteiden saavuttamiseksi.

115 Tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 1 osalta on ensinnäkin syytä todeta, että väite, jolla kantaja perustelee joutuneensa kattamaan kaikki pankkitakauksen kulut ja muut avustuksiin ja budjetoituihin takauksiin liittyvät kulut, perustuu virheellisiin väittämiin. Tilintarkastajan suorittama uudelleen kohdentaminen budjettikohdassa 177000 ”Muut avustuksiin ja takauksiin liittyvät kustannukset” tapahtui vähentämällä kohdasta 53 279,17 euroa, jolloin oikaisun jälkeiseksi lopullisesti toteutuneeksi määräksi tuli 2 672,17 euroa. Tilintarkastajan tekemien oikaisujen jälkeen yksikään tukeen oikeuttamaton meno ei siis kuulunut kantajan vastuulle budjettikohdasta 177000.

116 [Teksti oikaistu 3.10.2018 annetulla määräyksellä] Lopulta tilintarkastajan eri budjettikohtiin tekemien oikaisujen pohjalta yksilöitiin tukeen oikeuttamattomia menoja 80 988,96 euroa siltä osin kuin ne ovat kasvattaneet talousarvion tiettyjä alaotsakkeita tai aiheuttaneet alaotsakkeiden ylityksen (budjettikohdat 250000, 320000, 340000, 350000, 370000, 112000 ja 172000). Muiden talousarvion alaotsakkeiden osalta on kuitenkin todettava, että tilintarkastajan suorittama uudelleen kohdentaminen vähensi talousarvion ylityksiä (budjettikohdat 154000, 174000 ja 360000) tai jopa poisti ne (budjettikohdat 152000, 156000, 177000 ja 390000).

117 Tilintarkastajan tekemien oikaisujen perusteella 50 554,74 euroa vähennettiin täten siitä kokonaismäärästä, joka vastasi kantajan toteuttamia talousarvion ylityksiä työsuunnitelman lopullisen talousarvion toteutuksessa. Tilintarkastajan tekemä 30 434,22 euron (80 988,96 euron ja 50 554,74 euron välinen erotus) uudelleen kohdentaminen 200 779,27 euron suuruisesta kokonaismäärästä vastaa tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 1 yhteydessä yksilöityjä tukeen oikeuttamattomia menoja kokonaisuudessaan.

118 Tämän perusteella komissiota ei voida siis moittia siitä, että se on vahvistanut tilintarkastajan oikaisut, sillä oikaisut edustivat vain rajallista osaa kantajan toteuttamien talousarvion niiden ylitysten kokonaismäärästä, joiden olemassaoloa tai laajuutta kantaja ei ole kiistänyt. Lisäksi tilintarkastaja on tehnyt nämä oikaisut kantajan tilintarkastajalle paikan päällä esittämien tositteiden ja laskujen perusteella, joten komissio ei joka tapauksessa kyennyt tutkimaan kunnolla kuhunkin budjettikohtaan liittyviä yksityiskohtaisia määriä.

119 Komissio ei siis ole loukannut suhteellisuusperiaatetta hyväksyessään tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 1. Sitä ei voida moittia myöskään siitä, että se olisi jättänyt tekemättä riippumattoman arvioinnin tilintarkastajan toteamuksista, koska sillä ei ollut hallussaan kaikkia tilintarkastajan huomioon ottamia todisteita.

120 Tilintarkastuskertomuksen toteamuksesta nro 8 on todettava samalla tavalla, että koska kantaja ei ole pystynyt toimittamaan komissiolle ennen sopimuskauden päättymistä suoritettuihin palveluihin liittyviä loppukertomuksia ja koska sen hallussa oli ainoastaan työsuunnitelman päättymispäivää myöhempiä laskuja, kantaja ei ole esittänyt mitään näyttöä, jonka perusteella voitaisiin päätellä komission tehneen ilmeisen arviointivirheen tai loukanneen suhteellisuusperiaatetta.

121 Tilintarkastuskertomuksen toteamuksesta nro 2 on todettava sitä vastoin, ettei komissio ole ottanut huomioon sitä seikkaa, että palvelusopimuksen lisäsopimuksen nro 2 tekeminen oli niin ikään viivästynyt 1.1.2012–10.2.2012 välisenä aikana, kuten kantaja on tuonut perustellusti esille kirjelmissään ja istunnossa.

122 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että komission edustajan kantajalle osoittamasta 23.1.2012 päivätystä sähköpostiviestistä, joka on kannekirjelmän liitteenä, käy ilmi, ettei palvelusopimuksen jatkoa ollut vielä tuolloinkaan hyväksytty. Komission edustaja, joka työskenteli poliittisista asioista ja suhteista tiedotusvälineisiin vastaavana avustajana Euroopan unionin Guinea-Bissaun tasavallan edustustossa, ilmaisi kyseisessä sähköpostiviestissä olevansa pahoillaan tapahtuneesta viivästyksestä ja vakuutti, että kyseisen sopimuksen jatkamisen taannehtivuus olisi itsestään selvää.

123 Tästä seuraa, että määrätessään tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 2 yhteydessä vahvistettujen menojen takaisinperinnästä komissio on lähinnä kieltäytynyt antamasta avustussopimusten lisäsopimuksille sitä taannehtivaa vaikutusta, jonka se on antanut palvelusopimuksen lisäsopimukselle, vaikka se on ollut täysin tietoinen sopimuksen jatkamisen viivästymisestä.

124 Tämä kieltäytyminen saattoi perustua sääntöjenmukaisesti Euroopan unionin ulkoisten toimien yhteydessä tehtäviin avustussopimuksiin sovellettavien yleisten ehtojen tekstiin, koska yhtäältä näiden yleisten ehtojen 11.1 kohdan mukaisesti avustuksensaajan on esitettävä aina 9 kohdan mukainen pyyntö avustussopimusten täytäntöönpanokauden jatkamisesta ja kyseisen 9 kohdan mukaan ”[avustussopimusta] voidaan muuttaa ainoastaan täytäntöönpanokauden aikana” ja koska toisaalta samojen yleisten ehtojen 14.1 kohdan mukaan ainoastaan ”toimen täytäntöönpanokaudella” tosiasiallisesti syntyneitä kustannuksia voitiin pitää tukikelpoisina.

125 Tämä kieltäytyminen saattoi kuitenkin loukata suhteellisuusperiaatetta, sillä komission edustaja oli rohkaissut kantajaa 23.1.2012 päivätyssä sähköpostiviestissä nimenomaisesti jatkamaan tehokasta yhteistyötä ohjelman päättymiseen asti ja kehunut tämän sinnikkyyttä ”kaikista – – eteen tulleista vaikeuksista ja yllättävistä käänteistä huolimatta”.

126 Koska hankkeen täytäntöönpano perustui viime kädessä työsuunnitelman määräyksiin ja erityisesti sen 1.5.4.3 kohtaan, joka koskee kantajan antamia avustuksia lopullisille tuensaajille, hankkeen täytäntöönpanoa ei näin ollen voitu jatkaa palvelusopimuksen lisäsopimuksen taannehtivuutta koskevien komission antamien vakuutusten mukaisesti ilman, että kantaja vuorostaan varmisti avustussopimusten täytäntöönpanon jatkuvuuden.

127 Tässä yhteydessä on todettava lisäksi, että tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 2 perusteella tukeen oikeuttamattomiksi katsottujen menojen kokonaismäärä on 312 265,42 euroa, joka vastaa puolta riidanalaisen saatavan määrästä ja joka on maksettu lopullisille tuensaajille, joiden kanssa kantaja on tehnyt avustussopimuksia.

128 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei käsiteltävässä asiassa ollut yhtäältä kyse unionin varoihin liittyvästä petoksesta eikä tilanne vaikuttanut toisaalta tältä osin merkittävästi unionin etuun, joka liittyy tarpeeseen taata moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattaminen.

129 Tästä seuraa, että komission olisi pitänyt todeta käsiteltävän asian erityisissä olosuhteissa ja etenkin palvelusopimuksen lisäsopimuksen tekemisessä tapahtuneen, komissiosta johtuneen viivästyksen sekä takaisinperintäpäätöksestä kantajalle aiheutuvien seurausten nojalla, että tilintarkastuskertomuksen toteamuksen nro 2 yhteydessä esitettyihin tilintarkastajan päätelmiin liittyvä takaisinperintäpäätös oli kohtuuton.

130 Unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa toissijaisesti, että silloin kun on kyse toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä, erityisesti sisäisen menettelyn päätteeksi, kannekelpoisia toimia ovat pääsäännön mukaisesti ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan toimielimen kanta kyseisen menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät ole kannekelpoisia (ks. määräys 8.2.2010, Alisei v. komissio, T-481/08, EU:T:2010:32, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

131 Kuten kantaja on tuonut istunnossa perustellusti esille, tilintarkastuskertomus ei ole kannekelpoinen toimi. Tilintarkastuskertomuksessa todetaan ainoastaan mahdolliset, jo olemassa olevat sääntöjenvastaisuudet sekä niistä johtuvat saatavat, eikä sillä muuteta millään tavoin velallisen oikeudellista asemaa (ks. vastaavasti määräys 8.2.2010, Alisei v. komissio, T-481/08, EU:T:2010:32, 67 kohta).

132 Kuten edellä tämän tuomion 107 kohdasta sekä oikeuskäytännöstä (ks. vastaavasti määräys 8.2.2010, Alisei v. komissio, T-481/08, EU:T:2010:32, 53 kohta) ilmenee, nimenomaan tästä syystä komissio voi vedota lopullisen kantansa vahvistavan kuittaamistoimen antaessaan tilintarkastajan päätelmiin ainoastaan siinä tapauksessa, että nämä päätelmät vaikuttavat komissiosta oikeilta ja perustelluilta. Tässä yhteydessä komissio ei voi jättää arvioimatta tilintarkastuskertomuksen päätelmiä suhteellisuusperiaatteen valossa, kuten se on tehnyt käsiteltävässä asiassa.

133 Näin ollen kanne on hyväksyttävä kolmannen ja viidennen kanneperusteen perusteella vain niiltä osin kuin se koskee työsuunnitelmaan liittyvän tilintarkastuskertomuksen toteamusta nro 2.

– *Neljäs kanneperuste, joka koskee hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista*

134 Kantaja väittää lähinnä, ettei komissio ole noudattanut Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklassa tarkoitettuja menettelyllisiä takeita.

135 Kantaja väittää ensinnäkin, ettei komissio ole esittänyt syitä, joiden perusteella se päätti pitäytyä 29.10.2014 päivätyssä kirjeessä ilmaisemassaan kannassa niiden kantajan yksityiskohtaisten huomautusten jälkeen, jotka sisältyivät 7.11.2014 päivättyyn kirjeeseen ja 14.12.2014 päivättyyn sähköpostiviestiin.

136 Toiseksi kantaja moittii komissiota siitä, että komissio antoi ainoastaan kahden sivun pituisen vastauksen 6.5.2015 päivättyyn kantajan kirjeeseen, joka sisälsi seitsemän sivua yksityiskohtaisia perusteluja. Kantaja lisää, että kyseinen vastaus oli annettu tiedoksi vasta 2.10.2015 päivätyllä kirjeellä eli viisi kuukautta myöhemmin, minkä vuoksi kantaja oli joutunut olemaan epävarmuudessa. Viimeksi mainitussa kirjeessä oli lisäksi todettu, että ”lisätutkimukset” olivat käynnissä, mikä merkitsi komission aikovan jatkaa asian tutkimista.

137 Kantaja väittää kolmanneksi, ettei tilintarkastuskertomusta eikä etenkään sen toteamusta nro 1 ollut perusteltu riittävällä tavalla. Kantaja ei pystynyt mielestään ymmärtämän kyseisen toteamuksen ja riidanalaisten päätösten ulottuvuutta eikä käyttämään oikeuttaan tulla kuulluksi.

138 Komission mukaan kantajan huomautukset, jotka koskevat riidanalaisen saatavan vahvistamiseen johtaneen menettelyn kulkua ja saatavan kuittaamista kantajan saamisilla komissiolta, ovat virheellisiä. Se muistuttaa tässä yhteydessä, että 7.11.2014 päivätty kantajan kirje ja 14.12.2014 päivätty

sähköpostiviesti oli lähetetty komissiolle vastauksena 29.10.2014 päivättyyn komission kirjeeseen, jossa komissio kertoi kyseisen saatavan takaisinperintää koskevista aikeistaan ja pyysi kantajaa esittämään huomautuksensa.

139 Komission mukaan kantaja ei ole esittänyt mitään näyttöä, joka osoittaisi, ettei 2.10.2015 päivätyssä kirjeessä annettu tyydyttävää vastausta sen 6.5.2015 päivättyihin huomautuksiin. Sitä paitsi viittauksella käynnissä oleviin ”lisätutkimuksiin” oli tarkoitus ainoastaan kattaa se mahdollisuus, että asian uudelleen tutkiminen olisi aiheellista esille tulevien uusien perusteiden vuoksi.

140 On muistettava, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa”. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa täsmennetään, että tähän oikeuteen sisältyy erityisesti ”jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti”.

141 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää, että henkilöille, joille päätökset on osoitettu ja joiden etuihin ne merkittävästi vaikuttavat, annetaan mahdollisuus ilmaista tehokkaasti kantansa (ks. tuomio 21.9.2000, Mediocurso v. komissio, C-462/98 P, EU:C:2000:480, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 26.9.2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

142 Käsiteltävässä asiassa komissio on pyytänyt kantajaa 29.10.2014 päivätyllä kirjeellä esittämään huomautuksensa komission aikeesta periä riidanalainen saatava takaisin kahden viikon kuluessa kyseisen kirjeen vastaanottamisesta. Kantaja on pystynyt lähettämään komissiolle neljä kirjettä 7.11. ja 14.12.2014 sekä 6.5. ja 22.6.2015 ennen riidanalaisten päätösten tekemistä. Lisäksi komissio on jättänyt kohtuullisesti aikaa 6.5.2015 päivätyn kantajan kirjeen ja riidanalaisten päätösten tekemisen välille 25.8.2015 alkaen.

143 Tästä seuraa, että kantaja pystyi ilmaisemaan tehokkaasti kantansa ja käyttämään näin oikeuttaan tulla kuulluksi ennen riidanalaisten päätösten tekemistä.

144 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että kantaja sai vastauksen 6.5.2015 päivättyyn kirjeeseensä vasta riidanalaisten päätösten tekemisen jälkeen.

145 Oikeus tulla kuulluksi ei nimittäin sisällä oikeutta kontradiktoriseen keskusteluun riidanalaisten toimien antajan ja toimien adressaatin välillä, vaan se takaa jokaiselle henkilölle mahdollisuuden hallinnollisessa menettelyssä tehokkaasti ja tosiasiallisesti esittää kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 36 kohta, ja tuomio 9.2.2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, 25 ja 31 kohta).

146 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei komissio ole loukannut perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kantajan oikeutta tulla kuulluksi.

147 Kantajan väitteet, joiden mukaan komissio on antanut 6.5.2015 päivättyyn kantajan kirjeeseen vain kahden sivun pituisen vastauksen ja vastannut vain lyhyesti kantajan 7.11. ja 14.12.2014 antamiin yksityiskohtaisiin selvityksiin, kuuluvat sitä paitsi pikemmin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 296 artiklassa määrätyn komission perusteluvelvollisuuden soveltamisalaan.

148 Oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että SEUT 296 artiklan toisessa alakohdassa edellytetyissä perusteluissa on ilmaistava selkeästi ja yksiselitteisesti toimen antaneen toimielimen perustelut siten, että henkilöille, joita toimi koskee, selviävät toteutetun toimen syyt ja toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa toimen laillisuutta (ks. vastaavasti tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

149 Yksittäistapausta koskevien päätösten yhteydessä perusteluvelvollisuuden tarkoitus on paitsi antaa toimivaltaiselle tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia päätöksen laillisuus myös antaa asianosaiselle riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko päätös mahdollisesti virheellinen, jolloin sen pätevyys voidaan riitauttaa (ks. tuomio 29.9.2011, Elf Aquitaine v. komissio, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 148 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

150 Kantaja ei voi tukeutua käsiteltävässä asiassa kuitenkaan yksinomaan siihen, että komissio vastasi 6.5.2015 päivättyyn kantajan kirjeeseen vasta pitkän ajan kuluttua, eikä tämä seikka ole itsessään merkityksellinen arvioitaessa, onko SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta laiminlyöty. Kantaja ei voi myöskään jättää huomiotta sitä seikkaa, että kuten riidanalaisista päätöksistä selvästi ilmenee, komission perustelut perustuivat työsuunnitelmaa koskevaan tilintarkastuskertomukseen, joka oli toimitettu kantajalle, sekä tilintarkastuskertomukseen sisältyviin tilintarkastajan selvityksiin.

151 Kantaja ei voi joka tapauksessa väittää antaneensa 7.11.2014 päivätyssä kirjeessään ja 14.12.2014 päivätyssä sähköpostiviestissään yksityiskohtaisia selvityksiä, koska viimeksi mainitusta sähköpostiviestistä käy selvästi ilmi, että viestin tarkoituksena oli ennen kaikkea pyytää, että riidanalaiseen saatavaan sovellettaisiin palvelusopimuksen 40 kohtaa, jossa määrätään mahdollisuudesta sovintoratkaisuun. Kantaja väitti ainoastaan, että tilintarkastuskertomusten päätelmät olivat ”virheellisiä, oikeudellisesti perusteettomia, puolueellisia ja yksipuolisista perusteluihin perustuvia”, esittämättä väitteidensä tueksi näyttöä tai muita perusteluja.

152 Komission oli siis perusteltua katsoa voivansa pitäytyä kannassaan ilman, että sen tarvitsi esittää kantajalle uusia perusteita kyseisten kirjeiden ja sähköpostiviestien jatkoksi.

153 Neljäs kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Vaatimus, joka koskee unionin perusteettomaan etuun väitetysti liittyvien määrien palauttamista

154 [Teksti oikaistu 3.10.2018 annetulla määräyksellä] Toinen kanneperuste on esitetty sen vaatimuksen tueksi, jolla vaaditaan riidanalaisesta saatavasta muodostuvien määrien palauttamista, ja kantaja väittää siinä, että koska riidanalaisilta päätöksiltä puuttuu oikeudellinen perusta ja niiden seurauksena komission varat ovat kasvaneet kaikkiaan 624 388,73 euroa (riidanalaisen saatavan määrä, joka oli 607 096,08 euroa, lisättynä koroilla), kantajan on perusteltua vaatia tähän perusteettomaan etuun liittyvien määrien palauttamista.

155 Komissio väittää osoittaneensa, että riidanalaisella saatavalla on vankka oikeudellinen perusta ja että saatava voidaan lukea kantajan syyksi. Komissio väittää, ettei perusteettoman edun kiellon periaatteen loukkaamiseen voida siis vedota käsiteltävässä asiassa.

156 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteettomaan etuun perustuvan palautuskanteen hyväksymiseksi edellytetään näyttöä siitä, että unioni on saanut etua ilman pätevää laillista perustetta ja että kantaja on vastaavasti menettänyt edun (ks. tuomio 28.7.2011, Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

157 Jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten periaatteiden mukaan oikeus saada menetetyn edun määrä takaisin edun saaneelta henkilöltä edellyttää, ettei tälle edun saamiselle ole mitään oikeudellista perustetta (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2008, Masdar (UK) v. komissio, C-47/07 P, EU:C:2008:726, 44–46 kohta ja 49 kohta).

158 Käsiteltävässä asiassa ei voida katsoa, että komission suorittamalla saatavien kuittauksella ei ollut oikeudellista perustetta, sillä kuten edellä olevasta ensimmäisen kanneperusteen tarkastelusta käy ilmi, riidanalaiset päätökset tehtiin kymmenenteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen sekä

asetuksen N:o 966/2012 säännöksiä soveltaen. Lisäksi kantaja oli sitoutunut työsuunnitelmassa yksipuolisesti maksamaan komissiolle takaisin kustannukset, jotka eivät oikeuttaneet EKR:stä maksettavaan rahoitukseen.

159 Komissiolla ei näin ollen ollut unionille aiheutuneen perusteettoman edun perusteella velvollisuutta palauttaa riidanalaisen saatavan määrää, joka muodostui työsuunnitelmaa koskevassa tilintarkastuskertomuksessa vahvistetuista tukeen oikeuttamattomista menoista.

160 Komission on sen sijaan tehtävä päätelmät kuittauspäätösten osittaisesta kumoamisesta suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella.

161 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä, samoin kuin vaatimus, jolla pyritään saamaan palautetuksi määrät, jotka muodostuvat riidanalaisesta saatavasta korotettuna viivästyskoroilla, jotka on vahvistettava EKP:n ohjauskoron perusteella kahdella prosenttiyksiköllä korotettuna.

Vahingonkorvausvaatimukset

162 Kantaja katsoo, että sille on aiheutunut aineetonta vahinkoa epävarmuudesta, jota 6.5.2015 päivättyyn kantajan kirjeeseen annetun komission vastauksen viivästyminen oli aiheuttanut, ja että sen yrityskuvalle ja maineelle on aiheutunut vahinkoa. Se katsoo, että riidanalaisissa päätöksissä on kyseenalaistettu kantajan hyväksyttävyys toimijana ja komission vakituisena yhteistyökumppanina.

163 Komissio väittää, että kantajan vahingonkorvausvaatimus on pelkästään symbolinen eikä se täytä SEUT 268 ja SEUT 340 artiklassa asetettuja kolmea edellytystä, joiden mukaan sen toiminnan lainvastaisuus, josta komissiota moititaan, vahingon tosiasiallinen syntyminen ja syy-yhteys kyseisen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on näytettävä toteen.

164 Aineettoman vahingon symbolisesta korvaamisesta on todettava, että SEUT 340 artiklan toisesta kohdasta ilmenee, että sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyminen ja aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan oikeuden toteuttaminen riippuvat seuraavien edellytysten yhdistelmästä: toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiassa syntynyt ja toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys. Kyseisen vastuun ei voida katsoa syntyvän, mikäli mainitussa määräyksessä määritellyn korvausvelvollisuuden kaikki edellytykset eivät täyty (ks. tuomio 11.12.2014, Heli-Flight v. EASA, T-102/13, EU:T:2014:1064, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

165 Lisäksi lainvastaisen toimen kumoaminen voi sinällään olla asianmukainen ja periaatteessa riittävä korvaus kaikesta aineettomasta vahingosta, joka tästä toimesta on voinut aiheutua, ellei kantaja osoita, että hänelle on aiheutunut aineetonta vahinkoa, joka ei liity kumoamisen perusteena olevaan lainvastaisuuteen ja jota ei voitu täysimääräisesti korvata tällä kumoamisella (ks. tuomio 14.9.2017, Bodson ym. v. EIP, T-504/16 ja T-505/16, EU:T:2017:603, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

166 [Teksti oikaistu 3.10.2018 annetulla määräyksellä] Käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin todettava sen toiminnan lainvastaisuudesta, josta komissiota moititaan, ettei kantaja esitä muita seikkoja kuin kumoamisvaatimuksen tueksi esittämänsä kanneperusteet, ja toiseksi on todettava, että vain kolmas ja viides kanneperuste on hyväksytty osittain, sekä kolmanneksi, että riidanalaisten päätösten kumoaminen on sinällään riittävä korvaus niistä aineettomista vahingoista, joihin on vedottu, sillä kantaja ei esittänyt mitään näyttöä, joka osoittaisi hänelle aiheutuneen aineetonta vahinkoa, joka ei liity siihen lainvastaisuuteen, jonka perusteella riidanalaiset päätökset kumotaan osittain.

167 Kaiken edellä esitetyn perusteella kantajan vahingonkorvausvaatimus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

168 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan.

169 Käsiteltävässä asiassa riidanalaiset päätökset on kumottava ainoastaan osittain, joten unionin yleinen tuomioistuin päättää, että kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan komission 27.8., 7.9., 16.9., 23.9. ja 25.9.2015 päivättyihin kirjeisiin sisältyneet kuittauspäätökset, joilla peritään takaisin 624 388,73 euroa, joka vastaa osaa yhdeksännestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetun, Guinea-Bissaussa toteutettavien kulttuurialoitteiden tukiohjelman yhteydessä kantajalle maksetuista ennakoista viivästyskorkoineen, kumotaan osittain niiltä osin kuin päätöksillä peritään takaisin 312 265,42 euron suuruinen määrä, joka vastaa toimenpiteiden toteutusta ja päättämistä koskevasta työsuunnitelmasta, jonka viitenumero on FED/2010/249-005, laaditun tilintarkastuskertomuksen FED 2007/20859 toteamuksessa nro 2 yksilöityjä tukeen oikeuttamattomia menoja.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Komissio ja Transtec vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Pelikánová Valančius Öberg

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä heinäkuuta 2018.

Allekirjoitukset