Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

17 päivänä joulukuuta 2020*

Muutoksenhaku – Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) – Täytäntöönpanopäätös (EU) 2017/2014 – Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle jätetyt menot – Ranskan tasavallan menot – 100 prosentin kiinteämääräinen oikaisu – Oikeasuhteisuus – Euroopan komission suuntaviivat rahoitusoikaisujen laskentaan sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyn sekä tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä

Asiassa C-404/19 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 23.5.2019,

**Ranskan tasavalta**, asiamiehinään A.-L. Desjonquères, C. Mosser ja D. Colas,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

**Euroopan komissio**, asiamiehinään X. A Lewis, A. Sauka ja J. Aquilina,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit N. Piçarra, D. Šváby (esittelevä tuomari), S. Rodin ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.2.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.9.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

**tuomion**

1 Ranskan tasavalta vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 12.3.2019 antaman tuomion Ranska vastaan komissio (T-26/18, ei julkaistu, jäljempänä valituksenalainen tuomio; EU:T:2019:153), jossa se hylkäsi Ranskan tasavallan SEUT 263 artiklaan perustuvan kanteen, jossa tämä vaati Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle 8.11.2017 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/2014 (EUVL 2017, L 292, s. 61; jäljempänä riidanalainen päätös) osittaista kumoamista.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Asetus (EU) N:o 1120/2009*

2 Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.10.2009 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1120/2009 (EUVL 2009, L 316, s. 1) 2 artiklan c alakohtaan sisältyi seuraava määritelmä:

”’pysyvällä laitumella’ [tarkoitetaan] maata, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luonnollisesti (itseuudistuva) tai viljelemällä (kylvämällä) ja joka ei ole vähintään viiteen vuoteen kuulunut tilan viljelykiertojärjestelmään, lukuun ottamatta [ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä 30.6.1992 annetun] neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 [EYVL 1992, L 215, s. 85] mukaisia kesannoituja aloja, [Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17.5.1999 annetun] neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 [EYVL 1999, L 160, s. 80] 22, 23 ja 24 artiklan mukaisia kesannoituja aloja sekä [Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun] neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 [EUVL 2005, L 277, s. 1] 39 artiklan mukaisesti kesannoituja aloja; lisäksi tässä tarkoituksessa ’heinäkasvit tai muut nurmirehukasvit’ tarkoittaa kaikkia nurmikasveja, joita jäsenvaltiossa esiintyy luonnonlaitumilla tai jotka tavallisesti sisältyvät keto- tai niittysiemenseoksiin (riippumatta siitä käytetäänkö näitä alueita laiduntamiseen). Jäsenvaltiot voivat sisällyttää tähän liitteessä I luetteloidut peltokasvit.”

### *Asetus (EU) N:o 1122/2009*

3 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten täydentävien ehtojen osalta 30.11.2009 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1122/2009 (EUVL 2009, L 316, s. 65) II osaan sisältyi ”Tarkastuksia” koskeva III osasto, johon kuului 34 artikla, jonka otsikko oli ”Pinta-alojen määrittäminen”. Kyseisen artiklan 2 ja 4 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”2. Viljelylohkon kokonaispinta-ala voidaan ottaa huomioon, jos sitä käytetään kokonaisuudessaan jäsenvaltion tai kyseisen alueen tavanomaisten sääntöjen mukaisesti. Muussa tapauksessa otetaan huomioon tosiasiallisesti käytössä oleva pinta-ala.

Alueilla, joilla tietyt piirteet kuten pensasaidat, ojat tai aidat kuuluvat perinteisesti hyvään viljely- tai maankäyttötapaan, jäsenvaltiot voivat katsoa niitä vastaavan alan kokonaan käytössä olevan alan osaksi edellyttäen, ettei se ylitä jäsenvaltioiden määrittämää kokonaisleveyttä. Leveyden on vastattava kyseisellä alueella perinteisesti käytettyä leveyttä, eikä se saa ylittää kahta metriä.

Jos jäsenvaltiot ovat kuitenkin ilmoittaneet komissiolle [yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annetun komission] asetuksen (EY) N:o 796/2004 [EUVL 2004, L 141, s. 18] 30 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti ennen tämän asetuksen voimaantuloa kaksi metriä ylittävän leveyden, kyseistä leveyttä voidaan edelleen soveltaa.

– –

4. Viljelylohkoa, jolla kasvaa puita, pidetään pinta-alatukijärjestelmään kuuluvana tukikelpoisena alana, jos maataloustoimet tai tapauksen mukaan suunniteltu tuotanto voidaan toteuttaa samalla tavalla kuin saman alueen puuttomilla lohkoilla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta [yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 73/2009 [EUVL 2009, L 30, s. 16] 34 artiklan 2 kohdan soveltamista.”

### *Asetus (EU) N:o 1306/2013*

4 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549 ja oikaisu EUVL 2016, L 130, s. 13) on IV osasto, jonka otsikko on ”Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen” ja jonka II jakso, jonka otsikko on ”Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen”, sisältää 52 artiklan, joka koskee ”Sääntöjenmukaisuuden tarkastamista”. Kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se määrittää määrät, jotka jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle, jos se toteaa, että 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklassa tarkoitettuja menoja ei ole toteutettu unionin lainsäädännön mukaisesti ja maaseuturahaston osalta [Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetun] asetuksen (EU) N:o 1303/2013 [EUVL 2013, L 347, s. 320] 85 artiklassa tarkoitetun sovellettavan unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 116 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen.

2. Komissio arvioi rahoituksen ulkopuolelle jätettävät menot ottaen huomioon erityisesti todetun sääntöjenvastaisuuden merkittävyyden. Se ottaa tällöin asianmukaisesti huomioon rikkomuksen ja unionille aiheutuneen taloudellisen vahingon laadun. Se käyttää ulkopuolelle jättämisen perusteena aiheettomasti maksettuja määriä ja, jos nämä määrät eivät ole yksilöitävissä oikeasuhteisin ponnistuksin, se voi soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja. Kiinteämääräisiä oikaisuja voidaan käyttää vain, jos tapauksen luonteen vuoksi tai koska jäsenvaltio ei ole toimittanut komissiolle tarvittavia tietoja, ei kohtuullisin ponnisteluin voida määrittää tarkemmin unionille aiheutunutta taloudellista vahinkoa.”

### *Delegoitu asetus (EU) N:o 907/2014*

5 Asetuksen N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta 11.3.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 (EUVL 2014, L 255, s. 18) III lukuun, jonka otsikko on ”Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen sekä muut tarkastukset”, sisältyy tämän asetuksen 12 artikla, jonka otsikko on ”Oikaisujen tekemisen perusteet ja menettelytavat tilien sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä”. Mainitun artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Määrittäessään kiinteämääräisen oikaisun suuruutta komissio kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin, jotka osoittavat vakavien puutteiden olemassaoloa ja siten unionin talousarviolle suurempaa vahinkoriskiä:

– –

c) jäsenvaltion valvontajärjestelmää ei ole sovellettu lainkaan tai sitä sovelletaan huomattavan puutteellisesti ja on olemassa todisteita laaja-alaisista sääntöjenvastaisuuksista, ja sääntöjenvastaisuuksiin ja vilpillisiin menettelyihin puuttuminen on laiminlyöty [oikeammin: on olemassa todisteita laaja-alaisista sääntöjenvastaisuuksista ja laiminlyönnistä sääntöjenvastaisten tai vilpillisten menettelytapojen torjumisessa]; tai

– –”

### *Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 908/2014*

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen, tarkastuksia koskevien sääntöjen, vakuuksien ja avoimuuden osalta 6.8.2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 (EUVL 2014, L 255, s. 59) 34 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio selvityksen perusteella katsoo, ettei menoja ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti, se antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa sekä tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaavat toimenpiteet ja ilmoittaa rahoitusoikaisun alustavan tason, jonka se kyseisessä menettelyn vaiheessa katsoo vastaavan havaintoja. Se esittää tiedonannossaan myös kahdenvälisen kokouksen pitämistä neljän kuukauden kuluessa jäsenvaltion vastaukselle asetetun määräajan päättymisestä. Tiedonannossa on viitattava tähän artiklaan.

Jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa tiedonannon vastaanottamisesta. Jäsenvaltiolla on vastauksessaan mahdollisuus erityisesti

a) osoittaa komissiolle, että noudattamatta jättämisen todellinen laajuus tai rahastolle aiheutuva riski on komission arviota vähäisempi;

b) antaa komissiolle tiedoksi unionin sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi toteuttamansa korjaavat toimenpiteet sekä niiden tosiasiallinen toteuttamispäivä.

Komissio voi jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä jatkaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua kahden kuukauden määräaikaa enintään kahdella kuukaudella. Pyyntö on esitettävä komissiolle ennen kyseisen määräajan päättymistä.

Jos jäsenvaltio katsoo, ettei kahdenvälistä kokousta tarvita, se ilmoittaa tästä komissiolle edellä mainittuun tiedonantoon antamassaan vastauksessa.”

*Vuoden 2015 suuntaviivat*

7 Komission 8.6.2015 päivätty tiedonanto, jonka otsikko on ”Suuntaviivat rahoitusoikaisujen laskentaan sääntöjenmukaisuuden
tarkastamismenettelyn sekä tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä” [C(2015) 3675 final; jäljempänä vuoden 2015 suuntaviivat] sisältää 3 luvun, jonka otsikko on ”Kiinteämääräiset rahoitusoikaisut, jotka tehdään menojen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvissä hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittujen puutteiden vuoksi”. Tämä luku sisältää vuoden 2015 suuntaviivojen 3.1–3.5 kohdan. Suuntaviivojen 3.2 kohdassa, jonka otsikko on ”Kiinteämääräisen oikaisun taso”, todetaan seuraavaa:

”– –

Asetuksen [N:o 907/2014] 12 artiklan 7 kohdan mukaan komission yksiköt kiinnittävät ’erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin, jotka osoittavat vakavien puutteiden olemassaoloa ja siten unionin talousarviolle suurempaa vahinkoriskiä’. Tällaiset seikat tekevät näin ollen suuremman kiinteämääräisen oikaisun perustelluksi:

– –

5. ’Jos jäsenvaltion valvontajärjestelmää ei ole sovellettu lainkaan tai sitä sovelletaan huomattavan puutteellisesti ja on olemassa todisteita laaja-alaisista sääntöjenvastaisuuksista, ja sääntöjenvastaisuuksiin ja vilpillisiin menettelyihin puuttuminen on laiminlyöty [oikeammin: on olemassa todisteita laaja-alaisista sääntöjenvastaisuuksista ja laiminlyönnistä sääntöjenvastaisten tai vilpillisten menettelytapojen torjumisessa]’, on perusteltua määrätä 25 prosentin oikaisu, koska tällöin voidaan kohtuudella olettaa, että mahdollisuus esittää sääntöjenvastaisia maksupyyntöjä ilman seuraamuksia aiheuttaa unionin talousarviolle erityisen suuria vahinkoja.

   Oikaisuprosentti voidaan tarvittaessa vahvistaa tätäkin korkeammalle tasolle. Näin voi esimerkiksi olla, jos riskinalainen perusjoukko on jäsenvaltion toimittamien tietojen tuloksena ollut (hyvin) pieni. Menot voidaan myös hylätä kokonaisuudessaan, jos puutteet ovat niin vakavia, että unionin säännöt on jätetty täysin huomiotta, jolloin kaikki maksut ovat sääntöjenvastaisia.

– –”

**Asian tausta**

8 Unionin yleinen tuomioistuin selostaa valituksenalaisen tuomion 1– 37 kohdassa asian taustaa, josta voidaan nyt annettavaa tuomiota varten tehdä seuraava yhteenveto.

9 Euroopan komissio toteutti Ranskassa 24.–28.11.2014 tutkimuksen, joka koski hakuvuosille 2013 ja 2014 haettuja yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisen pilarin pinta-alatukia.

10 Komissio ilmoitti 25.2.2015 päivätyllä kirjeellä Ranskan tasavallalle kyseisen tutkimuksen tulokset täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja pyysi tätä jäsenvaltiota toimittamaan sille lisätietoja.

11 Ranskan tasavalta toimitti komissiolle 26.6.2015 kyseistä tutkimusta koskevat huomautuksensa ja pyydetyt lisätiedot.

12 Komissio kutsui 3.7.2015 Ranskan viranomaiset kahdenväliseen kokoukseen, joka pidettiin 7.7.2015.

13 Ranskan tasavalta toimitti komissiolle lisätietoja 22.9.2015 ja 22.10.2015 päivätyillä kirjeillä.

14 Komission yksiköt tekivät 30.11–4.12.2015 lisätutkimuksen tarkastaakseen Ranskan viranomaisten useista sääntöjenvastaisuuksista Euroopan maatalouden tukirahastolle (maataloustukirahasto) aiheutuneen taloudellisen vahingon määrän osalta esittämät luvut.

15 Ranskan viranomaiset toimittivat komissiolle 15. ja 23.12.2015 sekä 12.1.2016 päivätyillä kirjeillä lisätietoja, jotka koskivat kyseisen taloudellisen vahingon määrittämistä.

16 Vastauksena komission 25.1.2016 päivättyyn kirjeeseen Ranskan viranomaiset toimittivat komissiolle tätä koskevia muita lisätietoja 27.1. sekä 12., 22. ja 26.2.2016 päivätyillä kirjeillä.

17 Komissio antoi 20.5.2016 päivätyllä kirjeellä, joka lähetettiin täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan perusteella, Ranskan viranomaisille virallisesti tiedoksi ehdotuksensa jättää unionin rahoituksen ulkopuolelle 117 439 017,55 euron suuruinen määrä, koska pinta-alatukijärjestelmän täytäntöönpanoa Ranskassa koskevia unionin sääntöjä ei ollut noudatettu hakuvuosina 2013 ja 2014 (jäljempänä 20.5.2016 annettu virallinen tiedonanto). Tämä oikaisuehdotus perustui useiden puutteiden havaitsemiseen.

18 Ensimmäinen puute perustui erityisesti puutteellisuuksiin viljelylohkojen tunnistamis- ja paikkatietojärjestelmässä, jonka Ranskan viranomaiset ovat ottaneet käyttöön ja jota kutsutaan maantieteelliseksi lohkorekisteriksi (Registre parcellaire géographique (RPG)).

19 Toinen puute koski tukikelpoisten pinta-alojen määrittelyyn liittyviä ongelmia, jotka johtuivat asetuksen N:o 1122/2009 34 artiklan virheellisestä tulkinnasta, jota Ranskan viranomaiset olivat edelleen käyttäneet. Tämän tulkinnan vuoksi ne eivät aina sulkeneet pois hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa koskevan unionin säännöstön nojalla tukikelvottomia pinta-aloja.

20 Tältä osin Ranskan viranomaisia moitittiin muun muassa siitä, että ne olivat pitäneet maisemapiirteinä ja siten tukikelpoisina pinta-aloja, joilla kasvaa pääasiassa puita ja hyvin vähäistä nurmikasvillisuutta tai joihin eläimillä ei ollut pääsyä ja joita kutsuttiin laiduntamiskelpoisiksi nummiksi, vaikka ne eivät täyttäneet Ranskan ja unionin lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä, koska ne eivät kuuluneet asetuksen N:o 1122/2009 34 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan eivätkä asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklassa tarkoitettujen pysyvien laidunten käsitteen piiriin.

21 Kolmas puute koski sitä, että Ranskan viranomaisten hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta maksujen ja seuraamusten laskemisessa käyttämä menetelmä ei ollut sääntöjenmukainen, sekä taannehtivan takaisinperinnän puuttumista.

22 Neljäs puute koski tiettyjä ongelmia, jotka liittyivät Korsikan (Ranska) alueellisen julkisyhteisön muodostaviin kahteen departementtiin eli Ylä-Korsikan ja Etelä-Korsikan departementteihin. Komissio katsoi, että edellä mainitut kolme ensimmäistä puutteita koskevaa toteamusta pätevät kumpaankin departementtiin. Komissio totesi Ylä-Korsikan departementin osalta, että koska tähänastisessa lähestymistavassa ei ollut tapahtunut muutoksia, joilla voisi olla todellista vaikutusta alueella, aikaisempien tutkimusten perusteella tehtyjä tätä departementtia koskevia oikaisuja sovelletaan edelleen hakuvuosiin 2013 ja 2014. Se katsoi myös, että Ylä-Korsikan departementtiin voitiin soveltaa edelleen 100 prosentin kiinteämääräistä oikaisua.

23 Vuoden 2015 suuntaviivoissa esitetyn menetelmän mukaisesti komissio ehdotti 20.5.2016 annetussa virallisessa tiedonannossaan siten rahoitusoikaisujen tekemistä neljään ryhmään jaoteltuina. Yhteen näistä ryhmistä sisältyivät 100 prosentin kiinteämääräiset oikaisut, jotka koskivat ensimmäisen pilarin mukaisia suoria pinta-alatukia, jotka oli myönnetty Korsikan alueellisessa julkisyhteisössä hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta, ja joita sovellettiin muun muassa pinta-alatukien valvontajärjestelmässä todettujen puutteiden vuoksi, erityisesti, koska näiden tukien osalta tukikelvottomia alueita ei ollut aina jätetty

pois, ja sen vuoksi, että nämä puutteet oli havaittu jo hakuvuosia 2008–2012 koskevassa sääntöjenmukaisuusmenettelyssä, mutta Ranskan viranomaiset eivät olleet millään tavalla muuttaneet tätä koskevaa lähestymistapaa.

24 Ranskan viranomaiset saattoivat 22.6.2016 päivätyllä kirjeellä sovitteluelimen käsiteltäväksi komission ehdottaman Ylä-Korsikan departementtia koskevan rahoitusoikaisun. Ne väittivät pääasiallisesti, että komission perustelu niiden tässä yhteydessä esittämien lukujen hylkäämiseksi ei ollut riittävä unionin säännöstön näkökulmasta ja että Ylä-Korsikan departementin tapauksessa ehdotettu 100 prosentin kiinteämääräinen oikaisu ei ollut kyseisessä säännöstössä vahvistettujen vahingon suuruuden määrittämismenettelyjen mukainen.

25 Sovitteluelin antoi lausuntonsa 19.12.2016. Se totesi pääasiallisesti, ettei sovittelu ollut tässä vaiheessa mahdollista, ja katsoi, että 100 prosentin kiinteämääräinen oikaisu oli todennäköisesti suhteeton maataloustukirahastolle aiheutuneeseen tosiasialliseen riskiin nähden. Näin ollen se kehotti komission yksiköitä harkitsemaan pienempää oikaisua.

26 Komissio vahvisti 21.2.2017 lopullisen kantansa, jossa se pysyi 20.5.2016 annetussa virallisessa tiedonannossa esitetyssä kannassaan. Komission mukaan 100 prosentin kiinteämääräinen oikaisu oli perusteltu, koska käytettävissä olevat tiedot osoittivat, että tukien valvonnan puutteet Ylä-Korsikan departementissa olivat niin vakavia, että ne merkitsivät unionin sääntöjen täydellistä noudattamatta jättämistä, ja aiheuttivat erittäin suuren riskin maataloustukirahastolle.

27 Komissio antoi 8.11.2017 riidanalaisen päätöksen, jossa se määräsi Ranskan tasavallalle Vakavasti puutteellinen valvontajärjestelmä, Korsika -perustelun alla muun muassa 28 973 945,46 euron suuruisen rahoitusoikaisun, joka koski menoja, jotka liittyvät Korsikan alueellisessa julkisyhteisössä hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta myönnettyjä ensimmäisen pilarin mukaisia suoria pinta-alatukia, kyseisten tukien valvontajärjestelmässä todettujen vakavien puutteiden vuoksi.

28 Riidanalaiseen päätökseen liitetyssä yhteenvetokertomuksessa komissio perusteli tämän oikaisun tekemistä samoilla perusteilla, jotka se oli esittänyt 20.5.2016 annetussa virallisessa tiedonannossaan.

## Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

29 Ranskan tasavalta nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.1.2018 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista ja vetosi pääasiallisesti viiteen kanneperusteeseen.

30 Kolmas ja neljäs kanneperuste koskivat riidanalaisen päätöksen sitä osaa, jossa komissio määräsi Ranskan tasavallalle Vakavasti puutteellinen valvontajärjestelmä, Korsika -perustelun alla 100 prosentin kiinteämääräiset oikaisut Ylä-Korsikan departementin ja hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta (jäljempänä riidanalaiset kiinteämääräiset oikaisut). Kolmas kanneperuste koski suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, kun taas neljäs kanneperuste koski täytäntöönpanoasetuksen N:o 908/2014 34 artiklan 2 kohdan rikkomista ja perusteluvelvollisuuden loukkaamista.

31 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa tuomiossa, että kaikki Ranskan tasavallan kanteensa tueksi esittämät kanneperusteet oli hylättävä, ja näin ollen se hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan.

## Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa

32 Ranskan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion osittain

– ratkaisee asian lopullisesti kumoamalla riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä määrätään Ranskan tasavallalle 100 prosentin kiinteämääräiset oikaisut Ylä-Korsikassa pinta-alatukien valvontajärjestelmässä todettujen puutteiden vuoksi ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

33 Komissio vaatii, että valitus hylätään ja Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Valituksen tarkastelu

### *Asianosaisten lausumat*

34 Ranskan tasavalta vetoaa valituksensa tueksi yhteen ainoaan valitusperusteeseen, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että komissiolla oli oikeus määrätä Ranskan tasavallalle 100 prosentin kiinteämääräiset oikaisut Ylä-Korsikassa hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta maksetuista suorista pinta-alatuista kyseisen departementin pinta-alatukien valvontajärjestelmän puutteiden vuoksi.

35 Ranskan tasavallan mukaan vuoden 2015 suuntaviivojen 3.2 kohdasta ilmenee, että yli 25 prosentin, eli 100 prosentin, suuruisen oikaisun soveltaminen on perusteltua silloin, jos valvontajärjestelmän puutteet ovat niin vakavia, että unionin säännöt on jätetty täysin huomiotta, jolloin kaikki maksut ovat sääntöjenvastaisia.

36 Ranskan tasavalta väittää, että komissio voi vahvistaa oikaisun tason suuremmaksi kuin 25 prosenttia ainoastaan useiden perusteiden täyttyessä. Voidakseen perustella 100 prosentin oikaisun soveltamisen valvontajärjestelmän vakavien puutteiden vuoksi kyseisen toimielimen on siis osoitettava, että kyseinen valvontajärjestelmä on täysin vastoin asiaa koskevaa unionin säännöstöä, että siinä ei oteta huomioon kyseisen tukijärjestelmän perusedellytyksiä ja tavoitteita, ja että se ei luonteensa puolesta anna mahdollisuutta havaita sellaisten kyseessä olevien toimijoiden menettelyjä, jotka kiertävät tai manipuloivat perusedellytyksiä.

37 Ranskan tasavallan mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa oikeudellisen virheen vuoden 2015 suuntaviivojen 3.2 kohtaa tulkitessaan, kun se katsoi, että 100 prosentin oikaisua eivät oikeuta niinkään puutteet tiettyjen olennaisten valvontatoimien soveltamisessa kuin kyseisen tukijärjestelmän perusedellytysten ja tavoitteiden jättäminen huomiotta, ja että menot voidaan jättää kokonaisuudessaan rahoituksen ulkopuolelle, jos yksi tai useampi tuen myöntämiselle asetettu perusedellytys jää täyttämättä.

38 Tämä virheellinen tulkinta johti Ranskan tasavallan mukaan siihen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen valituksenalaisen tuomion 134–136 kohdassa. Todettuaan näet kyseisen tuomion 134 kohdassa, että 100 prosentin kiinteämääräinen oikaisu ei ollut oikeutettu sellaisten tukien maksamisen vuoksi, joilla ei ollut mitään oikeudellista perustaa unionin oikeudessa tai jotka olivat suoraan unionin oikeuden sääntöjen vastaisia, vaan sen vuoksi, että valvontajärjestelmässä oli riittävän vakava puute, unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 135 ja 136 kohdassa virheellisesti, että kyseisen tukijärjestelmän tukien myöntämiselle asetettujen perusedellytysten täyttymättä jääminen oikeutti jättämään menot kokonaisuudessaan rahoituksen ulkopuolelle.

39 Tästä seuraa Ranskan tasavallan mukaan, että unionin yleinen tuomioistuin sekoitti toisiinsa ja asetti seurausten osalta yhdenvertaiseen asemaan sen, että kaikki tuen myöntämisen perusedellytykset jätetään täysin huomiotta, mikä oikeuttaisi kaikkien menojen poissulkemisen, ja pelkästään sen, että valvontajärjestelmässä ei oteta huomioon jotain perusedellytystä, vaikka tällainen puute on vain yksi niistä kolmesta perusteesta, joilla voidaan oikeuttaa 100 prosentin kiinteämääräinen oikaisu, joka perustuu valvontajärjestelmän vakavaan puutteeseen.

40 Ranskan tasavalta väittää, että se, että valvontajärjestelmä ei täytä yhtä pinta-alatukijärjestelmän perusedellytyksistä, ei – itsessään – riitä oikeuttamaan 100 prosentin oikaisun soveltamista.

41 Lopuksi Ranskan tasavalta väittää, että vuoden 2015 suuntaviivojen asianmukaisen soveltamisen olisi pitänyt johtaa siihen, että unionin yleinen tuomioistuin olisi hylännyt 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun soveltamisen, koska yksikään tällaisen kertoimen soveltamiseen oikeuttavista perusteista ei täyty.

42 Komissio puolestaan kiistää Ranskan tasavallan väitteet ja vaatii valitusperusteen hylkäämistä perusteettomana.

43 Komissio väittää pääasiallisesti, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi ja sovelsi asianmukaisesti vuoden 2015 suuntaviivojen 3.2 kohtaa määrätessään riidanalaiset kiinteämääräiset oikaisut.

44 Komissio kiistää ensinnäkin Ranskan tasavallan väitteen, joka koskee valituksenalaisen tuomion 118 ja 134–136 kohtaa ja jonka mukaan 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun soveltaminen perustuu yksinomaan valvontajärjestelmän selkeästi puutteelliseen toimintaan. Komission mukaan 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun soveltaminen on päinvastoin perusteltua sekä valvontajärjestelmän selkeästi puutteellisen toiminnan että myös sellaisten sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, jotka vaikuttavat yhteen pinta-alatukijärjestelmän perusedellytyksistä ja joita Ranskan tasavalta ei ole kiistänyt.

45 Toiseksi komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut asianmukaisesti vuoden 2015 suuntaviivojen 3.2 kohtaa perustellakseen riidanalaisten kiinteämääräisten oikaisujen määräämisen. Valituksenalaisen tuomion 130 ja 131 kohdasta ilmenee komission mukaan erityisesti, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että puutteet tai petokset olivat järjestelmällisiä, koska se totesi näissä kohdissa, että tukikelpoisen pinta-alan määrittelyssä tapahtunut virhe vaikutti yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään ja että tämä virhe oli mahdollistanut sen, että viljelijät olivat useissa tapauksissa voineet ilmoittaa tukikelvottomia maa-alueita.

46 Lisäksi pinta-alatukien valvontajärjestelmä on niin puutteellinen, että siinä ei oteta huomioon perusedellytyksiä. Unionin yleinen tuomioistuin näet totesi useaan otteeseen, että Ylä-Korsikan departementin tukikelpoisten alueiden määrittelyssä ei ollut huomioitu pinta-alatukijärjestelmän olennaista perusedellytystä eli pinta-alojen täsmällistä määrittämistä.

### *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

47 Ranskan tasavalta väittää ainoassa valitusperusteessaan pääasiallisesti, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan vuoden 2015 suuntaviivojen 3.2 kohtaa valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa ja että se on siten soveltanut virheellisesti suuntaviivojen tätä kohtaa tutkiessaan riidanalaisten kiinteämääräisten oikaisujen oikeasuhteisuutta valituksenalaisen tuomion 136–134 kohdassa.

48 Kun otetaan huomioon asianosaisten tässä yhteydessä esittämät väitteet, on aluksi täsmennettävä rahoitusoikaisujen oikeudellinen perusta, niiden soveltamisedellytykset ja unionin yleisen tuomioistuimen näihin oikaisuihin kohdistama tuomioistuinvalvonta. Tämän jälkeen on tutkittava, katsoiko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti valituksenalaisen tuomion 134–136 kohdassa, että

komissio oli asianmukaisesti perustellut kaikkien Ylä-Korsikan departementin pinta-alatukiin liittyvien menojen poissulkemisen todetessaan pelkästään, että kyseessä olevan tukijärjestelmän perusedellytyksiä ei ollut huomioitu.

49 Asetuksen N:o 1306/2013 52 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos komissio toteaa, että menoja ei ole toteutettu unionin lainsäädännön mukaisesti, se tekee päätöksen, jossa se määrittää määrät, jotka jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle. Saman artiklan 2 kohdan mukaan komissio arvioi rahoituksen ulkopuolelle jätettävät menot ottaen huomioon erityisesti todetun sääntöjenvastaisuuden merkittävyyden. Se ottaa tällöin asianmukaisesti huomioon rikkomuksen ja unionille aiheutuneen taloudellisen vahingon laadun. Se käyttää ulkopuolelle jättämisen perusteena aiheettomasti maksettuja määriä ja, jos nämä määrät eivät ole yksilöitävissä oikeasuhteisin ponnistuksin, se voi soveltaa muun muassa kiinteämääräisiä oikaisuja. Kiinteämääräisiä oikaisuja voidaan käyttää vain, jos tapauksen luonteen vuoksi tai koska jäsenvaltio ei ole toimittanut komissiolle tarvittavia tietoja, ei kohtuullisin ponnisteluin voida määrittää tarkemmin unionille aiheutunutta taloudellista vahinkoa.

50 Näin ollen jäsenvaltioiden aiheettomasti maksamien määrien kertaluonteiset oikaisut ja kiinteämääräiset oikaisut erotetaan toisistaan. Siinäkin tapauksessa, että komissio päättää, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, jättää unionin rahoituksen ulkopuolelle kaikki maksetut tuet, on – kuten myös julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa – siten erotettava toisistaan tilanne, jossa jäsenvaltio on maksanut kyseiset tuet ilman mitään unionin oikeuden mukaista oikeudellista perustaa, mikä oikeuttaisi 100 prosentin suuruisen kertaluonteisen oikaisun, ja tilanne, jossa – vaikka oikeudellinen perusta on olemassa – toteutettu valvontajärjestelmä on vakavasti puutteellinen, mikä tekee kaikista maksuista sääntöjenvastaisia, ja jossa komissio määrää 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun.

51 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan maataloustukirahastosta rahoitetaan vain unionin säännösten mukaisesti toteutettuja interventioita maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn piirissä. Maataloustukirahaston vastattaviksi jätetään näin ollen vain maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä laadittujen sääntöjen mukaisesti maksetut määrät. Näin ollen jäsenvaltioiden vastattaviksi jätetään kaikki muut menot, erityisesti ne summat, jotka kansalliset viranomaiset ovat virheellisesti katsoneet olevansa oikeutettuja suorittamaan tämän yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 18.4.2002, Belgia v. komissio, C-332/00, EU:C:2002:235, 35 ja 44 kohta).

52 Näin ollen tilanteessa, jossa kaikki maksetut tuet on myönnetty ilman mitään unionin oikeuden mukaista oikeudellista perustaa, kyseiset tuet jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle riippumatta sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien toteamisesta kansallisten viranomaisten toiminnassa (ks. vastaavasti tuomio 18.4.2002, Belgia v. komissio, C-332/00, EU:C:2002:235, s. 36 kohta).

53 Tällaisessa tilanteessa komission, jolla ei ole tässä suhteessa mitään harkintavaltaa hyväksyä tai hylätä unionin rahoitusta menon osalta (ks. vastaavasti tuomio 18.4.2002, Belgia v. komissio, C-332/00, EU:C:2002:235, 36 ja 45 kohta), on todettava, että ulkopuolelle jätetyt tuet on tosiasiallisesti maksettu ilman mitään oikeudellista perustaa.

54 Kun on kyse kumoamiskanteesta, joka koskee päätöstä, jossa määrätään kertaluonteinen oikaisu, unionin yleisen tuomioistuimen on, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa pääasiallisesti todennut, tarkastettava sille esitettyjen kanneperusteiden valossa, onko komissio todennut, että kyseisen jäsenvaltion maksamat ja unionin rahoituksen ulkopuolelle jätetyt tuet ovat tosiasiallisesti olleet kyseisen tukijärjestelmän perusedellytysten vastaisia, jolloin kaikki nämä tuet on myönnetty kyseisen järjestelmän ulkopuolella.

55 Toiseksi komissio voi oikeuttaa sen, että kaikki maksetut tuet suljetaan pois 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun muodossa sillä, että asianomainen jäsenvaltio on pannut täytäntöön valvontajärjestelmän, jossa on vakavia puutteita.

56 Kuten tämän tuomion 49 kohdasta ilmenee, kiinteämääräistä oikaisua voidaan käyttää vain, jos tapauksen luonteen vuoksi tai koska jäsenvaltio ei ole toimittanut komissiolle tarvittavia tietoja, ei kohtuullisin ponnisteluin voida määrittää tarkemmin unionille aiheutunutta taloudellista vahinkoa.

57 Tältä osin asetuksen N:o 907/2014 12 artiklan 7 kohdan c alakohdasta ilmenee, että määrittäessään kiinteämääräisen oikaisun suuruutta komissio kiinnittää erityistä huomiota seikkoihin, jotka osoittavat vakavien puutteiden olemassaoloa ja siten unionin talousarviolle suurempaa vahinkoriskiä, kuten siihen, että jäsenvaltion valvontajärjestelmää ei ole sovellettu lainkaan tai sitä sovelletaan huomattavan puutteellisesti, ja siihen, että on olemassa todisteita laaja-alaisista sääntöjenvastaisuuksista ja laiminlyönnistä sääntöjenvastaisten tai vilpillisten menettelytapojen torjumisessa.

58 Vuoden 2015 suuntaviivojen 3.2 kohdan mukaan komissio soveltaa tällaisissa olosuhteissa lähtökohtaisesti 25 prosentin kiinteämääräistä oikaisua. Se voi kuitenkin vahvistaa oikaisuprosentin tätäkin korkeammalle tasolle. Näin ollen 100 prosentin oikaisua voidaan soveltaa, jos valvontajärjestelmän puutteet ovat niin vakavia, että unionin säännöt on jätetty täysin huomiotta, jolloin kaikki maksut ovat sääntöjenvastaisia.

59 Tästä seuraa, että 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun soveltaminen on viimeinen toimenpide silloin, kun unionille aiheutunutta taloudellista vahinkoa ei ole mahdollista määrittää täsmällisesti, mutta voidaan kuitenkin olettaa, että kaikki maksut ovat sääntöjenvastaisia, kun otetaan huomioon valvontajärjestelmän puutteiden äärimmäinen vakavuus. Tästä seuraa, että tällaisen kiinteämääräisen oikaisun soveltamiselle on asetettava tiukat edellytykset.

60 Kun otetaan huomioon edellä esitetty ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 52–58 kohdassa esittämät huomiot, 100 prosentin kiinteämääräistä oikaisua voidaan soveltaa vain, jos tietyn valvontajärjestelmän puutteet ovat niin vakavia, että unionin säännöt on jätetty täysin huomiotta, jolloin kaikki maksut ovat sääntöjenvastaisia, mikä edellyttää ensinnäkin sitä, että kyseinen valvontajärjestelmä on täysin vastoin asiaa koskevaa unionin säännöstöä, toiseksi sitä, että siinä ei oteta huomioon kyseisen tukijärjestelmän perusedellytyksiä ja tavoitteita, ja kolmanneksi sitä, että se ei luonteensa puolesta anna mahdollisuutta havaita sellaisten kyseessä olevien toimijoiden menettelyjä, jotka kiertävät tai manipuloivat perusedellytyksiä. Komission tehtävänä on osoittaa, että nämä kolme edellytystä täyttyvät.

61 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa, kun on kyse kumoamiskanteesta, joka koskee päätöstä, jossa määrätään tällainen kiinteämääräinen oikaisu, unionin yleisen tuomioistuimen on sille esitetyt kanneperusteet huomioon ottaen tutkittava, onko komission arvioi tietyn kiinteämääräisen oikaisun soveltamisesta perusteltu, kun otetaan huomioon unionin talousarvioon kohdistunut tosiasiallisen tappion vaara ja erityisesti edellisessä kohdassa mainitut kolme perustetta.

62 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että kuten valituksenalaisen tuomion 36 kohdasta ja riidanalaiseen päätökseen liitetystä yhteenvetokertomuksesta ilmenee, komissio perusti riidanalaisten kiinteämääräisten oikaisujen määräämisen siihen, että Ylä-Korsikan departementin valvontajärjestelmästä, jossa oli vakavia puutteita, aiheutui maataloustukirahastolle riski hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta.

63 Tästä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen oli riidanalaisten kiinteämääräisten oikaisujen oikeasuhteisuutta koskevan valvonnan yhteydessä tutkittava tässä tapauksessa, oliko komissio osoittanut, että tämän tuomion 60 kohdassa mainitut kolme kumulatiivista perustetta, joiden perusteella kiinteämääräinen oikaisu voidaan tehdä 100 prosentin suuruisena, täyttyivät.

64 Unionin yleinen tuomioistuin palautti valituksenalaisen tuomion 117 kohdassa mieleen nämä perusteet ennen kuin se päätteli tästä kyseisen tuomion 118 kohdassa, että 100 prosentin oikaisua eivät oikeuta niinkään puutteet olennaisissa valvontatoimissa kuin kyseisen tukijärjestelmän perusedellytysten ja

tavoitteiden huomiotta jättäminen ja että se, että tuen myöntämiselle asetetut perusedellytykset jäävät täyttämättä, riittää oikeuttamaan sen, että menot voidaan jättää kokonaisuudessaan rahoituksen ulkopuolelle.

65 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen rinnastaessaan oikeuttamisperusteen, jonka perusteella kiinteämääräinen oikaisu voidaan tehdä 100 prosentin suuruisena, kaikkia tukia, jotka on myönnetty ilman mitään oikeudellista perustaa, koskevaa rahoitusoikaisua koskevaan oikeuttamisperusteeseen.

66 Tämä virhe vaikutti myös unionin yleisen tuomioistuimen riidanalaisten kiinteämääräisten oikaisujen oikeasuhteisuutta koskevaan valvontaan.

67 Muistutettuaan valituksenalaisen tuomion 130–133 kohdassa Ylä-Korsikan departementissa käyttöön otettuun yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään vaikuttavista sääntöjenvastaisuuksista, jotka komissio oli todennut, ja katsottuaan, että nämä sääntöjenvastaisuudet osoittivat valvontajärjestelmän toiminnassa olevan riittävän vakavia puutteita, unionin yleinen tuomioistuin näet totesi valituksenalaisen tuomion 134–136 kohdassa, että riidanalaiset kiinteämääräiset oikaisut voitiin oikeuttaa sillä, että pinta-alatukijärjestelmän perusedellytyksiä ei ollut huomioitu. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan tutkinut, oliko komissio todellakin osoittanut, että tämän tuomion 60 kohdassa mainitut kolme kumulatiivista edellytystä täyttyivät.

68 Unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä oli erityisesti ensimmäistä perustetta tutkiessaan selvittää, oliko Ylä-Korsikan departementissa käyttöön otettu valvontajärjestelmä täysin vastoin pinta-alatuen myöntämisen edellytyksenä olevia pinta-alojen tukikelpoisuuden edellytyksiä. Kun unionin yleinen tuomioistuin tyytyi valituksenalaisen tuomion 130–133 kohdassa tukeutumaan Ranskan viranomaisten asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetun pysyvän laitumen käsitteestä toistuvasti tekemiin virheellisiin tulkintoihin sekä maisemapiirteiden huomioon ottamiseen, päätelläkseen, että Ranskan viranomaiset eivät tällaisessa järjestelmässä välttämättä kyenneet havaitsemaan maatalousmaan määrittämiseen liittyviä virheitä, se ei todennut, että Ylä-Korsikan departementissa käyttöön otettu valvontajärjestelmä oli täysin vastoin pinta-alatuen myöntämisen edellytyksenä olevia pinta-alojen tukikelpoisuuden edellytyksiä.

69 Toisen perusteen tutkimisen yhteydessä unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä oli tutkia, oliko komissio yksilöinyt ainakin yhden Ylä-Korsikassa käyttöön otettuun valvontajärjestelmään vaikuttavan puutteen, joka saattoi johtaa siihen, että kaikki maksut olivat sääntöjenvastaisia. Tältä osin valituksenalaisen tuomion 134 kohdassa tehty toteamus, jonka mukaan Ylä-Korsikassa käyttöön otetun yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän perusteella tukikelvottomia aloja oli hyväksytty lähes järjestelmällisellä tavalla, ei riitä sen päätelmän tekemiseen, että kaikki maksut olisivat olleet sääntöjenvastaisia.

70 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 77 kohdassa, se seikka, että valvontajärjestelmässä ei oteta huomioon tukijärjestelmän perusedellytyksiä, ei sellaisenaan riitä oikeuttamaan 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun määräämistä, koska tämä laiminlyönti ei sellaisenaan voi tehdä kaikista maksuista sääntöjenvastaisia.

71 Kolmannen perusteen osalta unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä oli vielä tutkia, oliko olemassa näyttöä, joka tukisi sitä, että Ylä-Korsikassa käyttöön otettu valvontajärjestelmä osoitti valvontaviranomaisten syyllistyneen laaja-alaisiin laiminlyönteihin sääntöjenvastaisten tai vilpillisten menettelytapojen torjunnassa.

72 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei voinut oikeudellista virhettä tekemättä katsoa, että komissio saattoi perustellusti määrätä 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun sillä perusteella, että yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteet olivat kyseisen tukijärjestelmän perusedellytysten vastaisia ja näin ollen niin vakavia, että unionin säännöt oli jätetty täysin huomiotta, jolloin kaikki maksut olivat sääntöjenvastaisia.

73 Näin ollen muutoksenhaun tueksi esitetty ainoa valitusperuste on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Ranskan tasavallan kanteen, joka koski riidanalaista päätöstä siltä osin kuin siinä määrättiin sille 100 prosentin kiinteämääräiset oikaisut Ylä-Korsikan departementin pinta-alatukien valvontajärjestelmän puutteiden vuoksi hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta.

**Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne**

74 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi, jos unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu kumotaan, joko palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi tai itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

75 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuin katsoo, että sillä on käytettävissään kaikki tarvittavat tiedot, jotta se voi itse ratkaista kanteen, jonka Ranskan tasavalta nosti riidanalaisesta päätöksestä siltä osin kuin komissio määräsi tälle jäsenvaltiolle Vakavasti puutteellinen valvontajärjestelmä, Korsika -perusteen alla 100 prosentin kiinteämääräisiä oikaisuja, joita sovelletaan Ylä-Korsikassa hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta myönnettyihin suoriin pinta-alatukiin, Ylä-Korsikan pinta-alatukien valvontajärjestelmän puutteiden vuoksi.

76 Ranskan tasavalta väitti unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämässään kolmannessa kanneperusteessa pääasiallisesti, että 100 prosentin kiinteämääräisten oikaisujen soveltaminen kaikkiin Ylä-Korsikan departementissa myönnettyihin ensimmäisen pilarin pinta-alatukiin on suhteetonta. Se katsoo erityisesti, että vuoden 2015 suuntaviivoissa vahvistetut 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun soveltamisedellytykset eivät täyty nyt käsiteltävässä asiassa.

77 Komissio kiistää nämä argumentit ja vaatii tämän kanneperusteen hylkäämistä. Se toteaa, että virheet, jotka havaittiin tutkimuksissa, jotka toteutettiin ennen riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtanutta tutkimusta, jatkuivat vuoden 2014 jälkeen, joten 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun määrääminen oli yhä asianmukaisinta, koska Ranskan tasavalta ei ollut esittänyt näyttöä muutoksista. Lisäksi komissio havaitsi vakavia puutteita ja jatkuvia laiminlyöntejä suorien pinta-alatukien myöntämisen olennaisten edellytysten osalta, koska matalatuottoisten rehualojen määritelmä oli epätarkka, mikä mahdollisti sen, että viljelijät saattoivat ilmoittaa tukikelvottomia aloja, ja johti siihen, että kyseisiä aloja ei jätetty tuen ulkopuolelle. Tällaisten puutteiden vuoksi on komission mukaan perusteltua soveltaa 100 prosentin kiinteämääräistä oikaisua.

78 Kuten tämän tuomion 60 kohdasta ilmenee, pinta-alatukien valvontajärjestelmässä todettujen puutteiden vuoksi käyttöön otettua 100 prosentin kiinteämääräistä oikaisua sovelletaan vuoden 2015 suuntaviivojen 3.2 kohdan nojalla silloin, kun olemassa oleva valvontajärjestelmä on täysin vastoin asiaa koskevaa unionin säännöstöä, siinä ei oteta huomioon kyseisen tukijärjestelmän perusedellytyksiä ja tavoitteita ja kun se ei luonteensa puolesta anna mahdollisuutta havaita sellaisten toimijoiden menettelyjä, jotka kiertävät tai manipuloivat perusedellytyksiä.

79 Tältä osin on todettava, että komissio perusteli riidanalaiseen päätökseen liitetyssä yhteenvetokertomuksessa 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun soveltamista poikkeuksellisella tilanteella Ylä-Korsikan departementissa, todettuaan kyseisessä kertomuksessa tukikelpoisten pinta-alojen määrittelyyn liittyviä merkittäviä puutteita, joiden vuoksi kyseisen departementin pinta-alatukien hallinto- ja valvontajärjestelmä on virheellinen. Komissio totesi, että nämä puutteet oli

havaittu jo hakuvuosien 2008–2012 osalta, ja että koska Ranskan viranomaiset eivät olleet tehneet muutoksia noudattamaansa lähestymistapaan, 100 prosentin kiinteämääräistä oikaisua oli sovellettava myös hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta.

80 Tämän tuomion 58–71 kohdassa esitetystä seuraa, että 100 prosentin kiinteämääräisen oikaisun soveltaminen edellyttää, että komissio toteaa, että tällainen oikaisu on oikeutettu tämän tuomion 60 kohdassa mainittujen kolmen kumulatiivisen perusteen täyttymisen nojalla, minkä perusteella voidaan päätellä, että kaikki hakemukset ovat sääntöjenvastaisia. Näin ollen komissio ei voinut perustellusti määrätä riidanalaisia kiinteämääräisiä oikaisuja Ranskan tasavallalle pelkästään sellaisten tukikelpoisten pinta-alojen määrittelyyn liittyvien puutteiden perusteella, joiden vuoksi pinta-alatukien hallinto- ja valvontajärjestelmä on virheellinen Ylä-Korsikan departementissa.

81 Tästä seuraa, että Ranskan tasavallan kolmas kanneperuste, jonka mukaan komissio on loukannut suhteellisuusperiaatetta soveltaessaan riidanalaisia kiinteämääräisiä oikaisuja, on hyväksyttävä ja riidanalainen päätös on näin ollen kumottava siltä osin kuin komissio määräsi sille Vakavasti puutteellinen valvontajärjestelmä, Korsika -perusteen alla nämä kiinteämääräiset oikaisut.

## Oikeudenkäyntikulut

82 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus hyväksytään ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

83 Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaan on kuitenkin niin, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, unionin tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulujen jakamisesta tai päättää, että kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan.

84 Koska Ranskan tasavalta on voittanut tämän valituksen ja koska kyseinen jäsenvaltio on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, komissio on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Ranskan tasavallalle tästä valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

85 Koska Ranskan tasavalta on voittanut asian ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn yhden vaatimuksen osalta mutta hävinnyt asian kolmen muun vaatimuksensa osalta, asian olosuhteita arvioidaan oikein, kun päätetään, että Ranskan tasavalta vastaa kolmesta neljäsosasta omia oikeudenkäyntikulujaan ensimmäisessä oikeusasteessa, minkä lisäksi se vastaa kolmesta neljäsosasta komission oikeudenkäyntikuluja ensimmäisessä oikeusasteessa, kun taas komissio vastaa yhdestä neljäsosasta omia oikeudenkäyntikulujaan ensimmäisessä oikeusasteessa, minkä lisäksi se vastaa neljäsosasta Ranskan tasavallan oikeudenkäyntikuluja samassa menettelyssä.

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

**1) Unionin yleisen tuomioistuimen 12.3.2019 antama tuomio Ranska vastaan komissio (T-26/18, ei julkaistu, EU:T:2019:153) kumotaan siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin yhtäältä hylkäsi Ranskan tasavallan kanteen, joka koski Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle 8.11.2017 annettua komission täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2017/2014 siltä osin kuin siinä määrätään tälle jäsenvaltiolle Vakavasti puutteellinen valvontajärjestelmä, Korsika -perusteen alla 100 prosentin kiinteämääräisiä oikaisuja, joita**

**sovelletaan Ylä-Korsikassa hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta myönnettyihin suoriin pinta-alatukiin, Ylä-Korsikan pinta-alatukien valvontajärjestelmän puutteiden vuoksi, ja toisaalta määräsi oikeudenkäyntikuluista.**

2) **Täytäntöönpanopäätös 2017/2014 kumotaan siltä osin kuin siinä määrätään Ranskan tasavallalle Vakavasti puutteellinen valvontajärjestelmä, Korsika -perusteen alla 100 prosentin kiinteämääräiset oikaisut, joita sovelletaan Ylä-Korsikassa hakuvuosien 2013 ja 2014 osalta myönnettyihin suoriin pinta-alatukiin, Ylä-Korsikan pinta-alatukien valvontajärjestelmän puutteiden vuoksi.**

3) **Euroopan komissio vastaa muutoksenhausta aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä yhdestä neljäsosasta omia oikeudenkäyntikulujaan ensimmäisessä oikeusasteessa, minkä lisäksi se vastaa Ranskan tasavallalle muutoksenhausta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista sekä neljäsosasta tälle jäsenvaltiolle ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja.**

4) **Ranskan tasavalta vastaa kolmesta neljäsosasta omia oikeudenkäyntikulujaan ensimmäisessä oikeusasteessa, minkä lisäksi se vastaa kolmesta neljäsosasta komission oikeudenkäyntikuluja samassa oikeusasteessa.**

Allekirjoitukset