

Asia C-294/19

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

10.4.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Curtea de Apel Constanța (Romania)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

27.3.2019

Valittaja (vastaaja ensimmäisessä oikeusasteessa):

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean
Tulcea

Vastapuoli (kantaja ensimmäisessä oikeusasteessa):

SC Piscicola Tulcea SA

Pääasian kohde

Valitus Tribunalul Tulcean (Tulcean alioikeus, Romania) 1.2.2018 antamasta yksityisoikeudellisesta tuomiosta, jolla mainittu tuomioistuin hyväksyi kanteen, jolla ensimmäisen oikeusasteen kantaja vaati markkinointivuosiin 2007–2014 liittyvien epäämispäätösten, sääntöjenvastaisuuden toteamisesta ja valtiolle maksettavan summan määrittämisestä tehtyjen pöytäkirjojen sekä hallinnollisista oikaisuvaatimuksista annettujen päätösten kumoamista, ja kumosi riidanalaiset toimet.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Curtea de Apel Constanța (Constanțan ylioikeus, Romania) pyytää SEUT 267 artiklan nojalla tulkitsemaan 19.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 2 artiklaa ja 34 artiklan 2 kohtaa sekä 29.10.2009 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1120/2009 2 artiklaa.

Ennakkoratkaisukysymys

Onko 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 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 2 artiklan ja 34 artiklan säännöksiä ja 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 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1120/2009 2 artiklan säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla pääasiassa esillä olevan kaltaisessa tilanteessa maanviljelijälle ei voida antaa tukioikeuksia, koska peltoalana käytetyt vesiviljelylaitokset eivät ole asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklassa tarkoitettua ”maatalousmaata” sillä perusteella, ettei niitä pidetä asetuksen (EY) N:o 73/2009 34 artiklan 2 kohdan mukaisena tukikelpoisena maa-alueena?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

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 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 2 artiklan c ja h kohta, 34 artiklan 1 kohta ja 34 artiklan 2 kohdan a alakohta

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 2 artiklan a kohta.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Maatalouteen vuodesta 2007 myönnettyjen suorien tukien järjestelmien ja täydentävien kansallisten suorien tukien hyväksymisestä ja maatalousyhteisöjä ja muita maatalousalan yhdistyksiä koskevan lain nro 36/1991 2 §:n muuttamisesta annettu, vuosina 2007–2014 sovellettava hallituksen kiireellinen asetus nro 125/2006, julkaistu Romanian virallisessa lehdessä n:o 10453, osa 1, 29.12.2006, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna ja täydennettynä (lailla nro 139/2007 ja asetuksella nro 16/2009)(Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr. 1043 din 29 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare (aduse prin Legea nr. 139/2007 și Ordonanța Guvernului nr. 16/2009), aplicabilă pentru anii 2007-2014).

5 §

(1) Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä tuki on hehtaarikohtainen kerran vuodessa maksettava muuttumaton summa, joka ei liity kokonaistuotannon määrään.

(2) Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän nojalla suoritettavien maksujen rahoituksen takaa Euroopan maatalouden tukirahasto.

(3) Tukikelpoisen maatalousmaan käyttöluokat voivat olla seuraavat:

a) peltoala – maa-alue, jota viljellään viljakasvien tuottamiseksi, siemenkasvien, palkokasvien, teollisuuskasvien, perunan, sokerijuurikkaan, rehujuurikasvien, tuoreiden vihannesten ja kasvien, meloneiden ja mansikoiden, kukkien ja koristekasvien, rehukasvien, siemenkasvien ja myytäväksi kasvatettavien yrttien ja muiden peltokasvien tuottamiseksi, mukaan lukien maa-alueet, joilla viljely tapahtuu kasvihuoneissa ja aurinkosähköenergiaa hyödyntävissä kasvihuoneissa, sekä kesantomaa, jota kuitenkin pidetään maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa – –

7 §

(1) Tukien myöntäminen yhtenäisten pinta-alatukien järjestelmien nojalla edellyttää, että hakijat kuuluvat maanviljelijöiden rekisteriin (Registrul fermierilor), jota hallinnoi Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA, maatalouden maksuista ja interventioista vastaava maksajavirasto), jättävät tukihakemuksen määrääjassa ja täyttävät seuraavat yleiset ehdot:

a) hakijoiden käytössä olevan maatalousmaan pinta-ala on vähintään yksi hehtaari ja viljelylohkon pinta-ala on vähintään 0,3 hehtaaria – –

f) hakijat esittävät tarpeelliset asiakirjat, joista käy ilmi hakijan käyttöoikeus, ja hakijat voivat näyttää toteen, että he käyttävät maa-aluetta, jota tukihakemus koskee;

--

(3) Pinta-alaperusteiset suorat tuet, joista säädetään asetuksen 2 §:n a, b, d, ja e momentissa, perustuvat pinta-aloihin, jotka on ilmoitettu viljelylohkojen tunnistusjärjestelmään (Sistemul de identificare a parcelelor agricole), johon tukien valvonta- ja myöntämismenettelyissä viitataan.

(4) Maanviljelijät voivat esittää viljelylohkojen tunnistusjärjestelmään merkittyä pinta-alaa koskevan muutoshakemuksen [APIA:lle] tukihakemuksen viimeiseen jättöpäivään mennessä. Asetetun määräajan jälkeen esitetyt hakemukset käsitellään seuraavana vuonna. Esitetyt muutokset käsitellään vasta sen jälkeen, kun [APIA] on tarkastanut ne.

(5) Käyttöoikeuden ja maatalousmaan käytön osoittavista asiakirjoista säädetään maa- ja metsätalous- ja kehitysministeriön säädöksellä, ja hakemus jätetään maatalouden maksuista ja interventioista vastaavan maksajaviraston edustajille.

--

Maanomistusta koskeva laki nro 18/1991, julkaistu uudelleen Romanian virallisessa lehdessä, osa I, n:o 1, 5.1.1998, myöhemmin muutettuna ja täydennettynä (sellaisena kuin se oli 15.5.2014, jolloin ensimmäisen oikeusasteen kantaja teki markkinointivuotta 2014 koskevan hakemuksen) (Legea nr. 18/1991 – Legea fondului funciar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare (forma în vigoare la data de 15 mai 2014, data cererii de plată depusă de reclamantă pentru campania 2014):

2 §

Maa-alat luokitellaan käyttötarkoituksen mukaan seuraavasti:

a) maatalousmaa, toisin sanoen maataloustuotantomaa – peltoalat, viinitarhat, hedelmätarhat, viinitaimitarhat, taimitarhat, humala- ja mulperiviljelmät, laitumet, nurmet, kasvihuoneet, aurinkosähköenergiaa hyödyntävät kasvihuoneet, kylvöalustat ja vastaavat –, vesakot, mikäli ne eivät kuulu metsänhoidon alaan (metsäalan yritykset), metsitetyt laitumet, alueet, joilla on maa- ja karjataloudessa käytettäviä rakennuksia ja laitoksia, vesiviljelylaitokset ja maanparannukseen käytettävä alueet, maaseudun tieverkoston tiet – piha-/peltotiet ja tilojen väliset tiet, maataloustuotannossa käytettävät alustat ja varastoalueet ja tuottamattomat maa-alueet, jotka voidaan muokata ja käyttää maataloustuotantoon;

--

c) pysyvästi veden peittämät alueet, toisin sanoen vesistöjen joenuomat, järvien lahdet, kun niiden pinta on korkeimmillaan, sisäisten aluevesien ja alumeren pohja;

--

Kiinteistörekisterin perustamiseen liittyvät tekniset säännökset, hyväksytty julkishallinnon ministeriön määräyksellä nro 534/2001, julkaistu Romanian virallisessa lehdessä osa I, n:o 744, 21.11.2001 (Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general, aprobate prin Ordinul ministrului administrației

publice nr. 534/2001 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001).

7. Maa-alueiden luokitteluperusteet käyttötarkoituksen perusteella

--

7.2. Maatalousmaa

7.2.1. Maatalousmaan käyttöluokkaan kuuluvat peltoalat, viinitarhat, hedelmätarhat, viinitaimitarhat, taimitarhat, humala- ja mulperiviljelmät, laitumet, nurmet, kasvihuoneet, aurinkosähköenergiaa hyödyntävät kasvihuoneet, kylvöalustat, vesakot, mikäli ne eivät kuulu metsänhoidon alaan (metsäalan yritykset), metsitetyt laitumet, alueet, joilla on maa- ja karjataloudessa käytettäviä rakennuksia ja laitoksia tai joita käytetään maanparannukseen, vesiviljelylaitokset, maaseudun tieverkoston tiet – piha-/peltotiet ja varastoalueet.

--

8. Maa-alueiden ja rakennusten käyttöluokkien luokittelu- ja määrittelyperusteet

8.1. Yleisiä ohjeita

8.1.1. Maankäyttöluokka, joka määritellään tapauskohtaisesti koodin avulla, on yksi viljelylohkon tunnistetietoista. Yleisen kiinteistörekisterin teknisessä osassa suoritettava käyttöluokan arviointi on yhdessä muiden tunnistetietojen kanssa tarpeen niin kiinteistörekisterin laatimiseksi kuin kiinteistöihin liittyvien verovelvoitteiden toteamiseksi. Yleiseen kiinteistörekisteriin ei ilmoiteta käyttöluokkien alaluokkia.

8.1.2. Kussakin viidestä maankäyttöluokassa maa-alueella voi olla ensisijaisia käyttötarkoituksia, joihin käytetään suurinta osaa pinta-alasta, ja käyttötarkoituksia, joihin varataan pienempi prosentuaalinen osuus pinta-alasta. –

8.2. Maankäyttöluokkien määrittelyperusteet

8.2.1. Peltoala (A). Tähän käyttöluokkaan kuuluvat maa-alueet, jotka kynnetään vuosittain tai useamman vuoden (2–6 vuoden) välein ja joilla viljellään yksivuotisia tai monivuotisia kasveja, esimerkiksi viljakasveja, palkokasveja, öljykasveja, tekstiilikasveja ja teollisuuskasveja, lääkekasveja, aromaattisia kasveja, rehukasveja, vihanneskasveja jne. Peltoalan käyttöluokkaan kuuluvat varsinaiset peltoalat, hoidetut niityt, vihannesviljelmät, riisiviljelmät, kasvihuoneet, aurinkosähköenergiaa hyödyntävät kasvihuoneet, kylvöalustat, mansikkaviljelmät ja muut monivuotiset viljelmät.

--

8.2.7. Vesialueet ja kaislikkomaat. Tähän käyttöluokkaan kuuluvat pysyvästi veden peittämät alueet sekä sellaiset väliaikaisesti veden peittämät alueet, joita ei veden vetäydyttyä voida käyttää muuhun tarkoitukseen.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Ensimmäisen oikeusasteen kantaja on Romanian lain mukainen oikeushenkilö, jonka ensisijainen toiminta-ala ajanjaksolla 2007–2014 oli makean veden vesiviljely ja jonka toissijaisiin toiminta-aloihin kuului myös viljan (yksinomaan riisin), palkokasvien ja öljysiemeniä tuottavien kasvien tuotanto. Vuodesta 2014 alkaen ensisijainen toiminta-ala on ollut viljan (yksinomaan riisin), palkokasvien ja öljysiemeniä tuottavien kasvien tuotanto, ja toissijaisiin toiminta-aloihin ovat kuuluneet myös makean veden kalastus, merivesiviljely ja kalojen, äyriäisten ja nilviäisten jalostus ja säilöntä.
- 2 Vuosina 2004, 2005 ja 2010 Consiliul Judeţean Tulcean (Tulcean maakuntaneuvosto) kanssa tekemiensä viiden konsessiosopimuksen nojalla ensimmäisen oikeusasteen kantaja käyttää kaikkiaan 1,888 hehtaarin suuruisia maa-alueita, jotka sijaitsevat Tonavan suiston biosfäärin suojelualueella, vesiviljelylaitos Ruscan ja Litcovin vesiviljelylaitosten (Rezervaţia Biosferei Delta Dunării - Amenajările piscicole Rusca şi Litcov) ympäristössä.
- 3 Konsessiosopimusten sisällöstä käy ilmi, että sopimusten tarkoitus on antaa konsession saajalle oikeus käyttää maa-alueita ”vesiviljelyyn”, mutta vuosien 2004 ja 2005 sopimukseen laadituissa täydentävissä asiakirjoissa osapuolet sopivat konsession alkuperäisen hinnan muuttamisesta, mitä perusteltiin sillä, että ”vesiviljelytekniikan edellyttämässä vesiviljelyn kierto- ja vuoroviljelyohjelmissa tai näiden ohjelmien ulkopuolella vesiviljelylaitoksen maa-alueita käytetään maatalousmaana”. Vastaavasti vuoden 2010 sopimukseen laaditussa täydentävässä asiakirjassa osapuolet sopivat, että ”konsessiosopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi konsession saaja harjoittaa vuoroviljelyä maaperän mineralisoitumisen takaamiseksi ja suorittaa muita vesiviljelytekniikkaa koskevien säännösten edellyttämiä toimia 570 hehtaarin suuruisella maa-alueella”.
- 4 Päätöksen, joka annettiin 22.3.2005, ja luvan, jonka Consiliul Judeţean Tulcean puheenjohtaja antoi 22.3.2005, nojalla ensimmäisen oikeusasteen kantajalla oli oikeus harjoittaa maanviljelyä Ruscan laitoksella.
- 5 Consiliul Judeţean Tulcean vuosina 2008–2009 laatimista tarkastuspöytäkirjoista käy ilmi, että niitä maa-alueita, joita konsessio koskee ja jotka eivät ole liiallisen kosteuden vuoksi tuottamattomia tai käyttämättömiä, käytettiin yksinomaan maanviljelykseen, eikä pinta-alaa käytetty lainkaan vesiviljelyyn.
- 6 Markkinointivuosilta 2007–2014 ensimmäisen oikeusasteen kantaja esitti näitä vuosia koskevat pinta-aratukihakemukset, joissa pinta-ala vaihtelee 899,12 ja 1 500,49 hehtaarin välillä, ja haki tukea seuraavista järjestelmistä: SAPS (Schema

de plată unică pe suprafață – yhtenäinen pinta-alatuki) ja PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară – täydentävä kansallinen suoran tuen järjestelmä) (viljely peltoalalla) vuonna 2007 ja SAPS, PNDC1 (viljely peltoalalla) ja ZSD (zonă semnificativ defavorizată – huomattavan epäedullinen maa-alue) vuosina 2008–2014.

- 7 Jokaiseen vuosia 2007–2014 koskevaan hakemukseen liitettiin asiakirjat, joista käy ilmi, että hakijalla oli oikeus käyttää alaa, jolle tukea haettiin, toisin sanoen konsessiosopimuksen ja täydentävät asiakirjat sekä sen hallinnollis-alueelliseen yksikköön kuuluvan kunnan, jonka alueella maa-alueet sijaitsevat, myöntämä todistus siitä, että maa-alueet on ilmoitettu kunnan maatalousrekisteriin (Registrul agricol) maatalousmaana, ja lisäksi markkinointivuodelta 2013 Direcția pentru Agricultură Tulcean (Tulcean maatalousvirasto) ilmoitus, jossa ilmoitettiin Amenajarea Piscicolă Litcovin (Litcovin vesiviljelylaitos) käyttöluokan väliaikaisesta muuttamisesta vesiviljelylaitoksesta peltoalaksi niiltä 570 hehtaarilta, jota ensimmäisen oikeusasteen kantaja käyttää sopimuksen nro 400/07.12.2010 nojalla, sekä ensimmäisen oikeusasteen vastaajalle osoitettu hakemus, jossa pyydetään muuttamaan Amenajarea Piscicole Litcovin maa-alueen käyttöluokka peltoalaksi, ja markkinointivuodelta 2014 Consiliul Județean Tulcean ilmoitus, jossa mainittu viranomaisilmoittaa, etteivät sen hallinnonalaan kuulu maa-alueet, joilla on vesiviljelylaitoksia, joiden käyttötarkoitusta on muutettu, ja että vesiviljelylaitosten osalta on säädetty vain viljelmien vuoroviljelystä kunkin laitoksen erityisen teknologian mukaisesti.
- 8 Markkinointivuosien 2007–2014 kunkin vuoden osalta ensimmäisen oikeusasteen vastaaja teki seuraavana vuonna päätöksen pinta-alatuen järjestelmään kuuluvan tuen myöntämisestä.
- 9 Vuonna 2009 ensimmäisen oikeusasteen vastaaja suoritti paikalla tehtävän tarkastuksen, jossa todetut sääntöjenvastaisuudet koskivat vuonna 2007 virheellisesti ilmoitettua, pinta-alaltaan merkityksetöntä (80,56 hehtaaria) viljelemätöntä palstaa. Markkinointivuosien 2010–2014 osalta suoritettiin tukihakemuksen hyväksymistä edeltävä silmämääräinen tarkastus ja todettiin hakemus täydelliseksi ja asianmukaiseksi.
- 10 Ensimmäisen oikeusasteen vastaaja hylkäsi markkinointivuoden 2015 tukihakemuksen, koska kansallisen lain (nro 122/2014 III §:n) nojalla ”maataloustukia ei 15.9.2014 alkaen myönnetä Tonavan suiston biosfääriin suojelualueella sijaitseville entisten vesiviljelylaitosten alueille”.
- 11 Tribunalul hylkäsi ensimmäisessä oikeusasteessa ensimmäisen oikeusasteen kantajan vaatimuksen markkinointivuodelle 2015 myönnettävää suoraa tukea koskevan tuen epäämispäätöksen kumoamisesta, mutta Curtea de Apel Constanța (Constanțan ylioikeus) hyväksyi 31.10.2016 antamassaan lainvoimaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen kantajan vaatimuksen ja velvoitti ensimmäisen oikeusasteen vastaajan myöntämään pinta-alatuen järjestelmään kuuluvaa tukea markkinointivuodelta 2015, viitaten muun muassa asetuksessa N:o

1307/2012 esitettyihin ”maataloustoiminnan”, ”maataloustuotteiden” ja ”peltoalan” käsitteiden määritelmiin.

- 12 APIA – Direcția Antifraudă și Control Intern (petostentorjunnan ja sisäisen valvonnan virasto) suoritti 27.10.2015–13.4.2016 Direcția Națională Anticorupție (kansallinen korruptiontorjuntavirasto) pyynnöstä ensimmäisen oikeusasteen vastaajan tiloissa asiakirjatarkastuksen, jonka kohteena oli tapa, jolla pinta-alatukea oli myönnetty ensimmäisen oikeusasteen kantajalle markkinointivuosina 2007–2014. Tämä tarkastusviranomaisen totesi, ettei ensimmäisen oikeusasteen kantaja täyttänyt suoran tuen myöntämiseksi asetettuja edellytyksiä, koska sen esittämistä asiakirjoista kävi ilmi, että maa-alaa oli käytetty maanviljelykseen mutta ei, että vesiviljelylaitosten käyttöluokka olisi muutettu maatalousmaaksi/peltoalaksi (lukuun ottamatta markkinointivuoteen 2013 liittyvää alustavaa lausuntoa Litcovin vesiviljelylaitoksesta). ”Vesiviljelylaitosten” käyttöluokkaan kuuluville maa-alueille ei voida myöntää pinta-alatukia, koska ne eivät kansallisen lainsäädännön nojalla kuulu ”maatalousmaan” käyttöluokkaan.
- 13 Tämän tarkastuksen johdosta ensimmäisen oikeusasteen vastaaja tutki uudelleen markkinointivuosia 2007–2014 koskevat tukihakemukset ja antoi 20.5.2016 epäävän päätöksen pinta-alatuen järjestelmän tukihakemuksista kultakin markkinointivuodelta ja ilmoitti päätöksessään takaisin maksettavat summat. Se laati 23.12.2016 ajanjakson 2007–2014 kutakin markkinointivuotta koskevan sääntöjenvastaisuuden toteamisesta ja valtiolle maksettavasta summasta pöytäkirjat, joissa todettiin, että ensimmäisen oikeusasteen kantajalle oli noina markkinointivuosina maksettu perusteetonta tukea, ja määriteltiin valtiolle maksettava summa.
- 14 Ensimmäisen oikeusasteen kantajan esittämät epäämispäätöksiä ja sääntöjenvastaisuuden toteamisesta ja valtiolle maksettavan summan määrittämisestä tehtyjä pöytäkirjoja koskevat hallinnolliset oikaisuvaatimukset hylättiin.
- 15 Ensimmäisen asteen tuomioistuimessa Tribunalul Tulceassa 15.3.2017 rekisteröidyssä kanteessa ensimmäisen oikeusasteen kantaja vaati kumoamaan epäämispäätökset, sääntöjenvastaisuuden toteamisesta ja kampanjointivuosilta 2007–2014 koskevat valtiolle palautettavien summien määrittelystä tehdyt pöytäkirjat sekä hallinnollisia oikaisuvaatimuksia koskevat päätökset.
- 16 Kanteensa tueksi ensimmäisen oikeusasteen kantaja esitti kolme perustelua, jotka perustuivat i) asetuksen (EY) N:o 1122/2009 80 artiklan 3 kohdan säännöksiin, joiden nojalla ensimmäisen oikeusasteen kantajaa ei voida velvoittaa palauttamaan maksuja, jos ne on suoritettu toimivaltaisen viranomaisen tekemän virheen johdosta, ii) asetuksen (EY) N:o 1122/2009 80 artiklan 3 kohdan säännökseen, jonka mukaan oikeus vaatia maksujen palautusta vanhenee, jos päätös rahojen takaisinperinnästä annetaan, kun maksun suorittamisesta on kulunut yli 12 kuukautta, ja iii) siihen, että kantaja oli täyttänyt kaikki tukikelpoisuudelle

hallituksen kiireellisessä asetuksessa nro 125/2006 asetetut edellytykset ja asiaa koskevan unionin oikeuden suoraan soveltamiseen.

- 17 Viimeksi mainitusta perusteesta ensimmäisen oikeusasteen kantaja huomautti täyttäneensä hallituksen kiireellisen asetuksen nro 125/2006 7 §:n 1 momentissa säädetyn velvoitteen käyttää maatalousmaata ja totesi, että koska maa-alueita käytettiin maataloustuotteiden tuottamiseen, se kuului hallituksen kiireellisen asetuksen nro 125/2006 5 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettuun peltoalan käyttöluokkaan.
- 18 Tämän perusteen yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen kantaja esitti, että nyt esillä olevassa riita-asiassa on sovellettava suoraan ja ensisijaisesti unionin oikeutta, täsmällisemmin asetuksen (EY) N:o 73/2009 34 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, ja todettava, että tällä perusteella kantajan käyttämät maa-alueet vastaavat tässä asetuksessa tarkoitettua ”tukikelpoisen hehtaarin” määritelmää.
- 19 Ensimmäisen oikeusasteen vastaaja vaatii kanteen hylkäämistä ja väittää ensinnäkin, että tukien maksaminen perustui ensimmäisen oikeusasteen kantajan hakemukseen eikä suinkaan vastaajan virheeseen. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen vastaaja on todennut, että ensimmäisen oikeusasteen kantajan esittämät asiakirjat osoittavat, että maa-alueita käytettiin maanviljelykseen, mutta niistä ei käy ilmi, että maankäyttöluokkaa olisi muutettu, vaan se on edelleen vesiviljelylaitos, minkä vuoksi kyseessä olevat pinta-alat eivät hallituksen kiireellisen asetuksen nro 125/2006 mukaan ole tukikelpoisia eikä niille voida myöntää suoraa tukea.
- 20 Tribunalul Tulcea hyväksyi kanteen 1.2.2018 antamallaan tuomiolla ja kumosi riidanalaiset toimet.
- 21 Tribunalul tarkasteli yksinomaan komission asetuksen (EY) N:o 1122/2009 80 artiklan 3 kohdan sovellettavuutta ja katsoi, että nyt esillä olevassa asiassa on sovellettava unionin oikeuden säännöksiä, joiden mukaan viranomaisen tekemän virheen johdosta suoritettuja maksuja ei ole palautettava.
- 22 Tribunalul totesi riidattomaksi, että kaikkiin ensimmäisen oikeusasteen kantajan tukihakemuksiin on liitetty konsessiosopimukset ja todistus, jonka on myöntänyt siihen hallinnollis-alueelliseen yksikköön kuuluva kunta, jonka alueella sijaitsevat maa-alueet, joita konsessio koskee, ja jossa todetaan, että maanviljelijä on rekisteröity sen kunnan maatalousrekisteriin (Registrul agricol), jossa ovat alueet, joita konsessio koskee, ja että konsessiosopimuksissa todetaan nimenomaisesti, että maa-alueella, jota konsessio koskee (ja jolle tukea haetaan), on vesiviljelylaitos ja että ensimmäisen oikeusasteen kantajalla oli velvollisuus käyttää sitä vesiviljelyyn.
- 23 Näin ollen sääntöjen noudattamatta jättäminen, jonka vuoksi päätös ensimmäisen oikeusasteen kantajalle myönnettyjen summien takaisin perimisestä tehtiin, ei johtunut viimeksi mainitun laiminlyönnistä tai tahallisesta menettelystä. Toisaalta tukihakemuksiin liitetyt asiakirjat sisälsivät konkreettiset ja riittävät tosiseikat sen

selvittämiseksi, täytyvätkö tukikelpoisuuden ehdot, ja hallinnollisen valvonnan lisäksi suoritettiin myös markkinointivuotia 2008 ja 2008 koskeva paikalla tehty tarkastus, joissa todettiin, että tukikelpoisuuden ehdot täyttyivät. Jos hyväksytään ajatus, ettei vesiviljelylaitos voi kuulua peltoalan käyttöluokkaan, niin kuin ensimmäisen oikeusasteen vastaaja väittää, on kiistatonta, että ensimmäisen oikeusasteen kantajalle myönnettyt tuet suoritettiin ensimmäisen oikeusasteen vastaajan työntekijöiden tekemän virheen johdosta.

- 24 Ei voida katsoa, että ensimmäisen oikeusasteen kantajan olisi pitänyt tietää, ettei kyseessä olevalle maa-alueelle voida myöntää suoraa tukea, kun ensimmäisen oikeusasteen vastaaja, viranomainen, jonka vastuulla oli tarkastaa tukikelpoisuuden ehtojen täyttäminen, oli seitsemän vuoden ajan pitänyt ensimmäisen oikeusasteen kantajaa oikeutettuna suoraan pinta-alatukeen alueelta, jota konsessio koskee.
- 25 Tarkasteltavana olevat päätökset ovat lainvastaisia myös sen vuoksi, että ensimmäisen oikeusasteen vastaaja teki ensimmäisen oikeusasteen kantajalle myönnettyjen summien takaisinperimistä koskevan päätöksen vasta, kun asetuksen (EY) N:o 1122/2009 80 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu vuoden määräaika maksun suorittamisesta oli jo kulunut.
- 26 Valittaja (ensimmäisen oikeusasteen vastaaja) teki kantajan kanssa olevassa oikeusriidassa Curtea de Apel Constanțaan – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscalii (Constanța ylioikeus, toinen, hallinnollisia ja verotukseen liittyviä riita-asioita käsittelevä siviilijaosto) 29.3.2018 valituksen Tribunalul Tulcean 1.2.2018 antamasta yksityisoikeudellisesta tuomiosta ja vaatii valituksenalaisen tuomion muuttamista kokonaan ja [ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn] kanteen hylkäämistä.

Pääasian asianosaisten keskeiset väitteet

- 27 Ensimmäisen oikeusasteen vastaaja vaatii ennakkoratkaisua pyytävää tuomioistuinta esittämään unionin tuomioistuimelle edellä mainitun ennakkoratkaisukysymyksen.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntö perusteista

- 28 Vaikka Tribunalul lausui ainoastaan asetuksen (EY) N:o 1122/2009 80 artiklan 3 kohdan säännösten sovellettavuudesta, ylioikeus katsoo, että on tutkittava myös vastapuolen (ensimmäisen oikeusasteen kantajan) oikeus saada pinta-alatukea vuosina 2007–2014, ja ainoastaan siinä tapauksessa, että todetaan, että tuet maksettiin perusteettomasti, koska maa-alueet eivät olleet tukikelpoisia, on tutkittava, voidaanko asetuksen (EY) N:o 1122/2009 80 artiklan 3 kohtaa soveltaa.
- 29 Kansallisten säännösten mukaan maa-alueet jaetaan käyttötarkoituksen mukaan viiteen pääluokkaan: maatalousmaa (TDA): peltoalat, viinitarhat, hedelmätarhat,

viinitaimitarhat, taimitarhat, humala- ja mulperiviljelmät, laitumet, nurmet, kasvihuoneet, aurinkosähköenergiaa hyödyntävät kasvihuoneet, kylvöalustat, vesakot, mikäli ne eivät kuulu metsänhoidon alaan (metsäalan yritykset), metsitetyt laitumet, alueet, joilla on maa- ja karjataloudessa käytettäviä rakennuksia ja laitoksia tai joita käytetään maanparannukseen, vesiviljelylaitokset, maaseudun tieverkoston tiet – piha-/peltotiet ja varastoalueet; metsät (TDF); pysyvästi veden peittämät alueet (TDH); kaupunkialueet (TDI); erityiskäytössä olevat maa-alueet (TDS).

- 30 Kullakin näistä viidestä maankäyttöluokasta käyttötarkoitukset voivat olla ensisijaisia, jolloin niihin käytetään suurin osa pinta-alasta, ja sellaisia, joihin käytetään pienempi prosentuaalinen osuus pinta-alasta. Esimerkiksi maatalousmaan ryhmään kuuluvien alueiden ensisijaisia käyttöluokkia ovat: peltokasviviljelmät, viinitarhat, hedelmätarhat, nurmet ja laitumet, mutta prosentuaalisesti pienemmällä alueella on myös rakennuksia, vesistöjä jne.
- 31 Käyttötarkoitus ja käyttöluokka ovat sellaisten maa-alueiden tunnistetietoja, jotka merkitään julkiseen kiinteistörekisteriin, kun niistä tehdään kiinteistörekisteriin ilmoitus, joka sisältää kiinteistöjen kuvauksen ja kiinteistöön liittyviä, esineoikeutta kiinteään omaisuuteen, henkilökohtaisia oikeuksia, tosiseikkoja ja oikeussuhteita koskevia tietoja. Käyttötarkoituksen tai luokan muuttaminen edellyttää tiettyjen ehtojen täyttämistä ja tiettyjen alustavien lausuntojen hankkimista sekä kiinteistörekisterissä tehtävään rekisterimerkintöjen muutokseen liittyvien tarpeellisten tietojen toimittamista.
- 32 Yleisen kiinteistörekisterin perustamista koskevissa teknisissä säännöksissä säädetään 10 maankäyttöluokkaa määrittellen seuraavasti: peltoalat (A), laitumet (P), niittyalueet (F), viinitarhat (V), hedelmätarhat (L), metsät ja muut metsäiset alueet, vesialueet ja kaislikkoalueet, tiestö (DR) ja rautatiet (CF), maa-alueet, joilla on rakennuksia ja pihvoja (CC), pilaantuneet ja tuottamattomat maa-alueet (N).
- 33 Oikeussääntöjä tarkasteltaessa havaitaan, että vaikka vesiviljelylaitos luetaan maatalousmaan käyttöluokkaan, ei vaikuta siltä, että sille olisi lisäksi annettu erillinen luokitus samojen säännösten 8.2 kohdassa luetelluissa ja määritellyissä käyttöluokissa. Säännöksistä kuitenkin käy ilmi, että käyttöluokkaan ”vesialueet ja kaislikkomaa” kuuluvat pysyvästi veden peittämät alueet sekä sellaiset väliaikaisesti veden peittämät alueet, joita ei veden vetäytyttyä voida käyttää muuhun tarkoitukseen.
- 34 Käsiteltävässä asiassa edes vastapuoli (ensimmäisen oikeusasteen kantaja) ei kuitenkaan väitä, että käytetty maa-alue olisi ilmoitettu kiinteistörekisteriin ”peltoalana” tai muuhun sellaiseen käyttöluokkaan, joka kansallisen lainsäädännön mukaan oikeuttaisi sen saamaan tukea yhtenäisen tuen järjestelmässä, tai että se olisi ryhtynyt toimiin muuttaakseen käyttöluokan peltoalaksi. Sitä vastoin ensimmäisen oikeusasteen kantajan mukaan merkityksellistä on se, että maa-alueet, joita konsessio koskee, olivat

tosiasiallisesti käytössä peltoalana, kun otetaan huomioon, että sillä oli konsession antajan lupa käyttää maa-aluetta muuhun kuin konsessiosopimuksissa alun alkaen mainittuun tarkoitukseen.

- 35 On syytä korostaa, että kansallisessa lainsäädännössä (hallituksen kiireellinen asetus nro 125/2006) ei nimenomaisesti säädetä, että maamaatalousmaa olisi ilmoitettava kiinteistörekisterin käyttöluokkaan, jossa se olisi tukikelpoinen, tai että toisen käyttöluokan ilmoittaminen kiinteistörekisteriin johtaisi siihen, ettei maatalousmaa olisi tukikelpoinen huolimatta siitä, että maatalousmaata tosiasiallisesti käytetään esimerkiksi peltoalana tai pysyvänä nurmena. Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen vastaaja on kuitenkin ryhtynyt käsiteltävässä asiassa riitautettuihin toimiin.
- 36 Kansallisen oikeuskäytännön mukaan kiinteistörekisteriin ilmoitettua käyttöluokkaa tai käyttöoikeuden todistavia asiakirjoja pidetään ensisijaisina ja sitä, miten maata on tosiasiallisesti käytetty, on pidetty merkityksettömänä, mikäli tosiasiallinen käyttö on ristiriidassa kiinteistörekisteriin ilmoitetun tai käyttöoikeuden todistavissa asiakirjoissa ilmoitetun käyttöluokan kanssa.
- 37 Curtea de apel on nyt esillä olevassa riita-asiassa ylin oikeusaste ja katsoo esitettyjen tosiseikkojen johdosta olevansa velvollinen esittämään unionin tuomioistuimelle kansallisten ja unionin säännösten yhteensopivuutta koskevan ennakkoratkaisukysymyksen selvittääkseen, onko sen otettava huomioon yksinomaan se, mihin tarkoitukseen maanviljelijä tosiasiallisesti käyttää maata, vai onko sen sijaan otettava huomioon maa-alueen ominaisuudet, sellaisina kuin ne on ilmoitettu kiinteistörekisterissä tai asiakirjoissa, joilla maanviljelijä osoittaa käyttöoikeutensa maa-alueeseen, jota tukihakemus koskee, sekä sen, että maa-aluetta käytetään näiden ominaisuuksien mukaisesti.
- 38 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa unionin tuomioistuimen tuomioon Wree (C-422/13, EU:C:2015:438) ja tuomioon Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), joiden mukaan pinta-alojen tukikelpoisuutta arvioitaessa merkitystä on kyseisen alojen todellisella käytöllä, ja huomauttaa, ettei mainituista tuomioista käy ilmi, onko tosiasiallinen käyttötarkoitus näissä asioissa ristiriidassa kiinteistörekisteriin ilmoitetun käyttötarkoituksen tai luokan kanssa, minkä vuoksi mainittu tuomioistuin katsoo, ettei se voi soveltaa nk. acte clair -oppia, ettei vastausta ennakkoratkaisukysymykseen voida johtaa selkeästi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja ettei voida katsoa, että asiassa ei ole vähäisintäkään perusteltua epäilyä.