

Asia C-116/20**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

28.2.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Curtea de Apel Timișoara (Romania)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

6.2.2020

Valittaja:

S. C. Avio Lucos SRL

Vastapuolet:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

Pääasian kohde

Valitus Tribunalul Doljin (Doljin alioikeus, Romania) 25.2.2019 antamasta tuomiosta, jolla hylättiin kanne, jossa vaadittiin kumottavaksi pöytäkirja, jossa Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (maatalouden tuki- ja toimenpidevirasto, jäljempänä myös maataloustukivirasto, Doljin aluekeskus) totesi, että valittajalla oli asetuksen (EY) N:o 796/2004 73 artiklan 1 kohdan mukainen verovelka.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Curtea de Apel Timișoara (Timisoaran ylioikeus, Romania) pyytää SEUT 267 artiklan mukaisesti [unionin tuomioistuimelta] 19.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 2 artiklan tulkintaa ja sen määrittämistä, ovatko tietyt kansalliset säännökset yhteensopivia unionin oikeuden kanssa, erityisesti

asetuksen (EY) N:o 73/2009 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 30.11.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1122/2009 kanssa.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko viljelyvuotta 2014 koskevaan taloudelliseen tukeen sovellettava [unionin] oikeus, erityisesti asetus (EY) N:o 73/2009 ja asetus (EY) N:o 1122/2009, esteenä sille, että kansallisessa oikeudessa asetetaan velvollisuus toimittaa näyttöä maa-alan käyttöoikeudesta pinta-alatuen järjestelmistä myönnettävän taloudellisen tuen saamiseksi?
- 2) Sikäli kuin edellä mainittu [unionin] oikeus ei ole esteenä ensimmäisessä kysymyksessä mainitulle kansalliselle lainsäädännölle, onko [unionin] oikeus (suhteellisuusperiaate mukaan luettuna) – sellaisessa tapauksessa, jossa tuensaaja on perustellut oikeuttaan hyödyntää viljelyalaa esittämällä laidunalaa koskevan käyttöoikeussopimuksen (sopimuksen, jonka perusteella hakija on saanut oikeuden hyödyntää laidunta omalla riskillään ja omaksi hyödykseen maksamalla käyttöoikeusmaksun) – esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa tällaisen käyttöoikeussopimuksen pätevän tekemisen ehdoksi asetetaan se, että tuleva käyttöoikeuden saaja on yksinomaan karjankasvattaja tai eläinten omistaja?
- 3) Kuuluuko asetuksen (EY) N:o 73/2009 2 artiklaan sisältyvään maataloustoiminnan määritelmään sellaisen pinta-alatuen järjestelmästä tukea saavan henkilön toiminta, joka – tehtyään käyttöoikeussopimuksen laiumesta saadakseen oikeuden hyödyntää kyseistä alaa ja oikeuden tukeen viljelyvuonna 2014 – tekee sen jälkeen karjankasvattajien kanssa yhteistyösopimuksen, jossa sallitaan käyttöoikeuden kohteena olevan alan maksuton käyttö eläinten laiduntamiseen niin, että maa-alan käyttöoikeus säilyy tuensaajalla, mutta tämä sitoutuu olemaan estämättä laiduntamista ja huolehtimaan laidunmaan puhdistuksesta?
- 4) Onko [unionin] oikeus esteenä siviiliprosessikoodeksin 431 §:n 2 momentin kaltaisen kansallisen säännöksen (joka koskee lopullisen tuomioistuinratkaisun oikeusvoimaa) sellaiselle tulkinnalle, jonka mukaan lopullinen tuomioistuinratkaisu, jossa on todettu, ettei tukihakemusta voida ottaa tutkittavaksi, koska siinä ei ole noudatettu kansallista oikeutta, joka koskee edellytystä, joka liittyy sen maa-alan hyödyntämisen tai käyttöoikeuden lainmukaisuuteen, jolle tukea on viljelyvuonna 2014 haettu pinta-alatuen järjestelmästä (sellaisen riita-asian yhteydessä, jossa vaadittiin kumottavaksi päätöstä soveltaa monivuotisia seuraamuksia) – tulkinnalle, joka estää tarkastelemasta kyseisen kansallisen edellytyksen yhdenmukaisuutta viljelyvuoteen 2014 sovellettavan [unionin] oikeuden kanssa uudessa riita-asiassa, jossa tarkastellaan hakijalle samalta viljelyvuodelta 2014 perusteettomasti maksettujen määrien takaisinperintää koskevan toimen lainmukaisuutta, kun kyseinen toimi perustuu samaan tosiseikastoon ja samoihin kansallisiin

säännöksiin, jotka olivat aiemmassa, lopullisessa tuomioistuinratkaisussa tarkastelun kohteena?

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 (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 2 artikla; Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 johdanto-osan 61 perustelukappale ja 71 artikla

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 80 artiklan 1 kohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Maataloudelle vuodesta 2007 alkaen myönnettävien suorien tukijärjestelmien ja täydentävien kansallisten suorien tukien hyväksymisestä sekä maatalousyrityksistä ja muista maatalousalan yhteisöistä annetun lain nro 36/1991 2 §:n muuttamisesta annettu asetus nro 125/2006 (Ordonanța 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 asociere în agricultură), joka julkaistiin Romanian virallisessa lehdessä (Monitorul Oficial al României), osa I, nro 1043, 29.12.2006 ja joka on hyväksytty muutettuna ja täydennettynä lailla nro 139/2007, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna ja täydennettynä, 7 §:n 1 momentin f kohta, jonka sanamuoto on seuraava:

”(1) Jotta hakijoille voidaan myöntää tukia yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmissä, heidän on oltava viljelijärekisterissä (registrul fermierilor), jota hallinnoi maataloudelle myönnettävien tukien ja toimenpiteiden virasto, jätettävä tukihakemus määräajassa ja täytettävä seuraavat yleiset ehdot:

--

f) esitettävä asiakirjat, joista käy ilmi, että hakemuksen kohteena olevan maatalouden käyttö on lainmukaista”;

Pysyvien laidunten järjestämisestä, hallinnoinnista ja käytöstä sekä maaomaisuudesta annetun lain nro 18/1991 muuttamisesta ja täydentämisestä

annettu asetus nro 18/1991 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991), joka julkaistiin Romanian virallisessa lehdessä, osa I, nro 267, 13.5.2013 ja joka on hyväksytty muutettuna ja täydennettynä lailla nro 86/2014, 2 §:n d kohta, jonka sanamuoto on seuraava:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

--

d) laidunten ja nurmien käyttäjällä karjankasvattajana toimivaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on valtakunnallisessa tilarekisterissä (registru național al exploatațiilor, jäljempänä RNE) ja joka harjoittaa laidunten ja nurmien käyttöryhmään kuuluvaa maataloustoimintaa kasvinviljelyä ja kotieläintaloutta koskevan Euroopan unionin tilastollisen toimialaluokituksen mukaisesti, jolla on lainmukainen käyttöoikeus kyseiseen maatalousmaahan ja joka käyttää laidunmaata antamalla omistamansa karjan laiduntaa siellä tai niittämällä sen vähintään kerran vuodessa”;

Siviiliprosessikoodeksi, joka on hyväksytty lailla nro 134/2010 (Codul de procedură civilă aprobat prin Legea nr. 134/2010), 431 §:n 2 momentti, jonka sanamuoto on seuraava:

”Kumpikin osapuoli voi vastustaa aiemmin toisen riidan yhteydessä oikeusvoiman saanutta ratkaisua, jos sillä on liittynyt nyt tarkasteltavana olevan asian ratkaisuun.”

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Valittaja, S. C. Avio Lucos SRL, teki vuoden 2014 pinta-alatukea koskevan yhtenäishakemuksen, joka rekisteröitiin maataloustukiviraston Doljin aluekeskuksessa. Hakemus koski yhteensä 341,70 hehtaarin pinta-alaa. Maa-alan käyttöoikeuden osoittamiseksi valittaja toimitti 28.1.2013 Podarin kunnanvaltuuston (Consiliul Local al Comunei Podari) kanssa asetuksen nro 34/2013 perusteella tehdyn käyttöoikeussopimuksen, jolla valittaja oli saanut käyttöoikeuden kyseiseen 341,70 hehtaarin pinta-alaan, joka on Podarin kunnan maata, alueellisen hallintoyksikön yksityisomaisuutta.
- 2 Käyttöoikeussopimuksen perusteella S. C. Avio Lucos SRL -yhtiöllä on omalla riskillään ja vastuullaan oikeus hyödyntää käyttöoikeuden kohteena olevaa omaisuutta välittömästi: sillä on oikeus käyttää käyttöoikeuden kohteena olevan omaisuuden tuottamaa satoa ja kerätä se sen luonteen mukaan ja käyttöoikeussopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden mukaisesti. Käyttöoikeuden haltija on velvollinen varmistamaan, että maa-alaa käytetään laiduntamalla, eikä se puolestaan saa antaa käyttöoikeuden kohteena olevaan maa-alaan käyttöoikeutta kolmannelle osapuolelle tai vuokrata sitä.

- 3 Käyttöoikeussopimuksen tekemisen jälkeen S. C. Avio Lucos SRL teki 30.1.2013 yhteistyösopimuksen neljän oikeushenkilön kanssa, jotka kaikki ovat eläinten omistajia.
- 4 Kyseisen sopimuksen mukaan osapuolet liittyvät yhteen hyödyntääkseen laiduntamalla 341,70 hehtaarin laajuista kunnan maa-alaa, joka on Podarin kunnan yksityisomaisuutta, käyttöoikeussopimuksessa yksilöidyn mukaisesti. Tosiasiallinen hyödyntäminen tapahtuu siten, että sopimuskumppaneina olevat oikeushenkilöt saattavat S. C. Avio Lucos SRL -yhtiön saataville omistamansa ja sopimuksessa ilmoittamansa määrän eläimiä (lehmiä, lampaita, vuohia jne.), jotta nämä laiduntaisivat jatkuvasti edellä mainitulla maalla. Eläinten saataville saattaminen ei edellytä eläinten omistusoikeuden siirtämistä S. C. Avio Lucos SRL -yhtiölle, vaan asianomaiset oikeushenkilöt säilyvät eläinten lainmukaisina omistajina.
- 5 S. C. Avio Lucos SRL puolestaan saattaa saataville vapaata, pysyvää ja ehdotonta laiduntamista varten 341,70 hehtaarin laajuisen kunnan maa-alan, koska pääsy laitumelle on vapaa, pysyvä eikä edellytä vastineeksi mitään maksua tai muuta etua. Vastaavasti yhtiö suorittaa vuosittain omalla kustannuksellaan laidunmaan puhdistuksen, myrkyllisten ruohokasvien kittämisen ja liiallisen veden poistamisen maasta taaten näin parhaat mahdolliset olosuhteet laitumen elvyttämiseksi.
- 6 Hakemuksen jättämisen jälkeen maataloustukiviraston Doljin aluekeskus myönsi kyseiselle 341,70 hehtaarin alalle markkinointivuodelle 2014 tukea yhteensä 529 340,24 Romanian leuta. Valittajan nostettua kyseisen määrän maataloustukiviraston Doljin aluekeskus tutki tukihakemukset uudelleen ja totesi, että käyttöoikeussopimuksen tekohetkellä valittajalla ei ollut oikeutta antaa käyttöoikeutta julkiseen maaomaisuuteen tai kuntien yksityissektorille kuuluviin nurmiin, koska valittaja ei ollut karjankasvattaja, kuten yhteistyösopimuksesta käy ilmi. Näin ollen maataloustukiviraston Doljin aluekeskus
 - a) teki **28.12.2015 päivätyn päätöksen**, jossa valittajalle määrättiin asetuksen (EY) N:o 1122/2009 58 artiklan 3 kohdan nojalla 555 729,59 Romanian leun verran monivuotisia seuraamuksia sillä perusteella, että valittaja oli ilmoittanut liian suuriksi pinta-alat, joille valittaja haki yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaista tukea ja maatalouden ympäristötukia
 - b) teki **31.1.2017 päivätyn pöytäkirjan** (nyt tarkasteltavassa asiassa valituksenalainen asiakirja), jossa todettiin, että valittajalla oli asetuksen (EY) N:o 796/2004 konsolidoidun version 73 artiklan 1 kohdan nojalla 529 340,24 Romanian leun suuruinen verovelka.
- 7 Valittaja valitti 31.1.2017 päiväystä pöytäkirjasta Doljin alioikeuteen, joka hylkäsi valituksen 12.12.2017. Craiovan ylioikeus (Curtea de Apel Craiova) hyväksyi tuomiosta tehdyn valituksen, ja asia palautettiin pääasian ratkaisseen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Doljin alioikeus hylkäsi kanteen 25.2.2018

antamallaan siviilituomiolla, jossa se katsoi lähinnä, ettei tuen yhtenäishakemuksen yhteydessä ollut toimitettu jäljennöstä maatalan tunnistusasiakirjasta ja ettei valittaja ollut toimittanut näyttöä siitä, että se toimi karjankasvattajana ja että asianomainen maa-ala on käytössä. Valittaja valitti tästäkin siviilituomiosta; asia merkittiin Craiovan ylioikeuden rekisteriin ja siirrettiin sittemmin Timișoaran ylioikeuden käsiteltäväksi.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 8 Valittaja vaati valituksen käsitellyttä tuomioistuinta toteamaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio oli lainvastainen ja perusteeton. Se esitti, että pääasian ratkaissut tuomioistuin i) ei ollut ilmoittanut, mitkä olivat ne kelpoisuusedellytykset, joita ei väitetysti ollut noudatettu, ja mitä sääntelyä kyseisiin hakemuksiin oli sovellettava, ii) ei ollut tarkastellut asiaa Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta, vaikka tätä oli nimenomaisesti pyydetty, ja iii) oli tarkastellut kelpoisuusedellytyksiä tavalla, joka ei ollut oikeudenkäynnin kohteena olevassa päätöksessä mainituissa unionin asetuksissa esitettyjen määritelmien mukainen vaan joka perustui tiettyihin kansallisen oikeuden käsitteisiin, joille ei ole vastineita unionin lainsäädännössä.
- 9 Valituksessa esitettiin niin ikään väitteitä, jotka koskivat i) niiden kelpoisuusedellytysten täyttymistä, jotka on vahvistettu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asiassa C-375/08 (tosiasiallisesti käytössä olevien pinta-alojen periaatteen etusija), asiassa C-61/09 (mahdollisuus käyttää aloja epätyypillisen sopimuksen nojalla, kun käytetty ala säilyy luonteeltaan tukikelpoisena alana) ja yhdistetyissä asioissa C-333/15 ja C-334/15 (ei ole kelpoisuusedellytystä, jonka mukaan karjankasvatusta harjoittavan hakijan olisi käytettävä aloja karjankasvatukseen; kyseisessä tuomiossa vahvistetaan myös, mitkä tosiasiasa ovat tukikelpoisuuden edellytykset) sekä niissä unionin säännöksissä (asetuksen (EY) N:o 73/2009 2 artikla), joihin asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisten käsitteiden määritelmät sisältyvät, ja ii) sitä, etteivät kansalliset säännökset ole yhteensopivia unionin välineisiin sisältyvien säännösten kanssa.
- 10 Vastapuoli vetosi muun muassa siihen, että Craiovan ylioikeuden 29.10.2018 antama ratkaisu, jolla hylättiin valittajan valitus Doljin alioikeuden 24.4.2018 antamasta tuomiosta, jolla puolestaan oli hylätty maataloustukiviraston Doljin aluekeskuksen 28.12.2015 tekemän päätöksen (pätös, jossa valittajalle määrättiin monivuotiset seuraamukset) kumoamiseksi nostettu kanne, oli jo saanut oikeusvoiman. Craiovan ylioikeus totesi, että pääasian ratkaissut tuomioistuin oli aivan oikein katsonut, ettei S. C. Avio Lucos SRL ollut toimittanut näyttöä tukikelpoisuudestaan lainsäädännössä nimenomaisesti edellytetyllä tavalla, koska se ei ole karjankasvattaja, ei omista RNE-rekisteriin merkittyjä eläimiä eikä ole kyennyt toimittamaan näyttöä pinta-alan käytöstä ja on siten ilmoittanut pinta-alat liian suuriksi.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää tarpeellisena saada unionin tuomioistuimelta vastauksen kysymykseen, onko unionin oikeus esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa pinta-alatuen järjestelmästä saatavan tuen saamiseksi edellytetään näyttöä maa-alan käyttö- tai hyödyntämisoikeudesta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että unionin tuomioistuin on toisen säädöksen, nimittäin neuvoston asetuksen (EY) N:o 1254/1999, tapauksessa todennut seuraavaa: ”[Y]hteisön säännöstössä ja erityisesti asetuksessa N:o 1254/1999 ei säädetä, että urospuolisten nautaeläinten perusteella maksettavia erityispalkkioita ja laajaperäistämispalkkioita koskevien tukihakemusten hyväksyttävyyden edellytyksenä on, että esitetään pätevä oikeudellinen peruste, jonka nojalla tuenhakijalla on oikeus käyttää hakemuksessa mainittuja rehualoja. Yhteisön säännöstö ei ole kuitenkaan esteenä sille, että jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössään velvollisuudesta esittää tällainen peruste, sillä edellytyksellä, että noudatetaan kyseisellä yhteisön säännöstöllä tavoiteltuja päämääriä ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta.” (Unionin tuomioistuimen tuomio Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 90 kohta.)
- 12 Kansallinen tuomioistuin katsoo lisäksi, että on tarpeen selvittää, onko sellainen edellytys, jonka mukaan tuensaajan on pinta-alatuen järjestelmässä oltava karjankasvattaja tai eläinten omistaja voidakseen saada käyttöoikeuden laidunalaan, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, kun tilanne on se, että valittaja katsoo, että tällainen edellytys on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, eikä vastapuoli ole maininnut mitään unionin säännöstä, joka oikeuttaisi kyseisen edellytyksen.
- 13 Asetuksen (EY) N:o 73/2009 2 artiklan mukaisen maataloustoiminnan määritelmän osalta on lisäksi välttämätöntä selvittää, sisältyykö valittajan käytännössä harjoittama toiminta mainittuun määritelmään.
- 14 Vastapuolen esittämä väite, joka koskee aiemman ratkaisun saamaa oikeusvoimaa, puolestaan merkitsee kieltoa ratkaista asia, joka on jo ratkaistu lopullisesti tuomioistuimessa, koska kyseinen lopullinen ratkaisu oletetaan todenperäiseksi. Kukaan ei siten voi nostaa samassa asiassa kannetta useammin kuin kerran, ja kun kyseisessä asiassa on annettu lopullinen tuomio, tätä lopullista ratkaisua koskevat asianosaisten mahdolliset valitukset voidaan ratkaista ainoastaan turvautumalla tällaisiin lopullisiin tuomioihin kohdistuviin oikeussuojakeinoihin, mutta ei nostamalla vastaavaa uutta kannetta.
- 15 Timișoaran ylioikeus korostaa, että se, onko oikeusvoimaa koskeva väite perusteltu, ratkaistaan sen jälkeen, kun unionin tuomioistuimelta on saatu vastaus edellä esitettyihin kysymyksiin. Kyseinen ylioikeus pitää lähtökohtanaan sitä, että jos vastapuolen esittämä oikeusvoimaa koskeva väite olisi perusteltu, tämä johtaisi siihen, että olisi todettava, että seikoista, jotka liittyvät valittajan tekemän käyttöoikeussopimuksen oikeusvaikutuksiin ja sen tosiseikan seurauksiin, että

valittajalta puuttui pinta-alatuen järjestelmästä haettujen määrien osalta karjankasvattamista koskeva edellytys, on tehty lopulliset tuomioistuinratkaisut, sillä täsmennyksellä, että nyt tarkasteltavassa asiassa vaadittiin sellaisen viljelyvuotta 2014 koskevan asiakirjan kumoamista, joka ei ollut sama kuin se, joka oli riidan kohteena asiassa, jossa Craiovan ylioikeus antoi lopullisen ratkaisun.

TYÖASIAKIRJA