

Asia C-636/21**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

15.10.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Consiglio di Stato (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

13.10.2021

Kantaja ja valittaja:

NN

Vastaja ja vastapuoli:

Regione Lombardia

Pääasian kohde

Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia) tehty valitus tuomiosta, jolla Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (alueellinen hallintotuomioistuin, Lombardia, Italia) hylkäsi maatalousyrittäjän Regione Lombardian asetuksesta, jolla häneltä evättiin Italian munien ja siipikarjanliha-alan markkinoiden tukemiseksi lintuinfluenssaepidemian vuoksi säädetty tuki, nostaman kanteen.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisupyynnö koskee sitä, voidaanko asetuksen (EU) N:o 1308/2013 220 artiklan ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2019/1323 säännösten kanssa yhteensopivana pitää sellaista kansallista lainsäädäntöä, jota tulkitaan ja sovelletaan siten, että lintuinfluenssan aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi säädetty tuki myönnetään ainoastaan niille yrityksille, jotka ovat toiminnassa hakemuksen jättämispäivänä.

SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymys

Ovatko Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 220 artikla ja 2.8.2019 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 2019/1323 esteenä sellaiselle (maa- ja metsätalous- sekä elintarvikeministeriön 15.1.2020 antaman ministeriön asetuksen kaltaiselle) kansalliselle lainsäädännölle, jota tulkitaan ja sovelletaan siten, että lintuinfluenssan aiheuttamia vahinkoja korvaavia toimenpiteitä toteutetaan ainoastaan sellaisten yritysten hyväksi, jotka eivät ole lopettaneet toimintaansa hakemuksen jättämispäivään mennessä?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 107 artikla

SEUT 42 artikla

Maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 992/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1308/2013; erityisesti 220 artikla.

Muna- ja siipikarjanliha-alojen poikkeuksellisista markkinatukitoimenpiteistä Italiassa 2.8.2019 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/1323; erityisesti 2 artikla.

Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020; erityisesti 66 kohta, 75 kohdan f alakohta ja 365 kohta.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Muna- ja siipikarjanliha-alojen poikkeuksellisista markkinatukitoimenpiteistä Italiassa 2.8.2019 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/1323 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 15.1.2020 annettu maa- ja metsätalous- sekä elintarvikeministeriön asetukset (Decreto del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali del 15. gennaio 2020 – Modalità di attuazione del regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1323 della Commissione, relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia); erityisesti 3 § ja 4 §:n 2 momentti.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Maatalousyrittäjä NN omisti kolme kanankasvatuslaitosta. Lintuinfluenssaepidemiasta johtuvien terveystoimenpiteiden vuoksi hänen oli lokakuussa–joulukuussa 2017 useasti keskeytettävä näiden laitosten toiminta. Marraskuussa 2019 NN luovutti laitokset lapsilleen.
- 2 Italian maa- ja metsätalous- sekä elintarvikeministeriö antoi 15.1.2020 ministeriön asetuksen nro 383/2020 muna- ja siipikarjanliha-alojen poikkeuksellisista markkinatukitoimenpiteistä Italiassa annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2019/1323 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Tässä ministeriön asetuksessa säädettiin lintuinfluenssan aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi myönnettävästä tuesta. Erityisesti sen 3 §:n mukaan hakemuksen voivat tehdä: a) munia tuottavat yritykset; b) kananpoikia tuottavat yritykset; c) kananuorikoita, munivia kanoja ja broilereita kasvattavat yritykset; d) munien pakkauskeskukset. Lisäksi saman asetuksen 4 §:n 2 momentissa todetaan, että tuen saaminen edellyttää 1.10.2017 ja 30.6.2018 välisenä aikana lintuinfluenssaepidemian hillitsemiseksi toteutettujen terveystoimenpiteiden aiheuttamien vahinkojen toteen näyttämistä.
- 3 NN esitti 10.4.2020 ministeriön asetuksen nro 383/2020 nojalla tukihakemuksen Regione Lombardialle. Regione Lombardia hylkäsi hakemuksen, koska NN ei hakemuksen jättämispäivänä omistanut kanankasvatuslaitoksia eikä näin ollen täyttänyt mainitun ministeriön asetuksen 3 §:ssä tarkoitettua edellytystä. Tällä säännöksellä mahdollisuus tukeen rajataan yksinomaan kanankasvatusalalla toimiville yrityksille. Tässä yhteydessä sillä NN:n esiin tuomalla seikalla, että hänen lapsensa olivat jatkaneet toimintaa, ei katsottu olevan merkitystä.
- 4 NN nosti Regione Lombardian hylkäävästä päätöksestä kanteen Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardian alueellinen hallintotuomioistuin). Tämä tuomioistuin kuitenkin hylkäsi kanteen ja katsoi erityisesti, että täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2019/1323 tavoitteena on auttaa maatalousyrittäjiä, jotka yhä jatkoivat toimintaansa, selviytymään kärsimistään vahingoista, mutta sen tarkoituksena ei ole korvata yrittäjän vahinkoja, vaan tukea markkinoita ja näin ollen niitä yrityksiä, jotka jatkavat toimintaansa. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardian mukaan ei myöskään voida sulkea pois sitä, että maatalousyritykselle, jonka luovutuksensaajina ovat NN:n lapset, olisi voitu myöntää tukea, mutta hakemuksen tekijöinä olisi pitänyt olla uudet yrittäjät eikä isä, joka ei ole enää yrittäjä.
- 5 NN valitti 19.3.2020 toimittamallaan valituskirjelmällä Tribunale amministrativo regionale per la Lombardian ratkaisusta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin). Tässä valituksessaan NN nimenomaisesti pyysi esittämään unionin tuomioistuimelle asetuksen (EU) N:o 1308/2013 220 artiklan ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2019/1323, toisin sanoen niiden unionin oikeuden säännösten, jotka saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä 15.1.2020

annetulla ministeriön asetuksella nro 383/2020, oikeaa tulkintaa koskevan SEUT 267 artiklan mukaisen kysymyksen.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

- 6 Regione Lombardian tulkinnan, johon Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia yhtyy, mukaan ministeriön asetuksen nro 383/2020 3 §:n nojalla tukea voidaan myöntää ainoastaan yrityksille, jotka hakemuksen jättämishetkellä toimivat edelleen muna- ja siipikarjanliha-alalla Italiassa. Tuen saajaksi ei sen sijaan voida hyväksyä yritystä, jolle lintuinfluenssaepidemia tosin aiheutti vahinkoa, mutta joka on myöhemmin lopettanut toimintansa.
- 7 Tällainen tulkinta on pääteltävissä ministeriön asetuksen nro 383/2020 tarkoituksesta, joka on siipikarjanliha-alan markkinoiden tukeminen Italiassa. Vaikka ”markkinoiden tukemiseksi” tehdyn taloudellisen toimenpiteen määrittää vääjäämättä menneisyydessä tapahtunut vahingollinen tapahtuma, se suuntautuu tulevaisuuteen, koska sen tarkoitus on tukea tiloja, jotka ovat hakemuksen jättämishetkellä toiminnassa ja yhä markkinoiden erottamaton osa. Markkinat ymmärretään siten kaikkien siellä määrättyllä hetkellä toimivien yrittäjien kokonaisuutena, mutta siihen eivät kuulu toimijat, jotka toimivat alalla ennen kuin tuesta säädettiin.
- 8 NN kiistää Regione Lombardian puoltaman ministeriön asetuksen nro 383/2020 tulkinnan ja katsoo, että tässä asetuksessa tarkoitettu tuki on luonteeltaan vahingonkorvaus, ja sellaisena se olisi myönnettävä nimenomaan yrittäjille, jotka toimivat vahinkoa aiheuttaneen tapahtuman tapahtuma-aikaan, vaikka nämä olisivat myöhemmin lopettaneet toimintansa.
- 9 NN katsoo lisäksi, että Regione Lombardian tulkinta on epäoikeudenmukainen, koska sillä evätään mahdollisuus tukeen juuri niiltä yrityksiltä, joiden toimintaan lintuinfluenssaepidemia vaikutti kaikkein vakavimmin, toisin sanoen niiltä, joiden on täytynyt lopettaa toimintansa kertyneiden velkojen vuoksi ennen korvaavien toimenpiteiden toteuttamista.
- 10 Lopuksi NN huomauttaa, että korvaavien toimenpiteiden toteuttaminen kaikkien vahinkoa aiheuttaneen tapahtuman tapahtuma-aikaan toiminnassa olleiden yritysten hyväksi saattaisi edistää terveystieteiden noudattamista, koska alan toimijat voisivat luottaa siihen, että niille aiheutunut vahinko korvataan myöhemmin.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöä perusteista

- 11 Consiglio di Stato toteaa ennen kaikkea, että riita-asian ratkaisu riippuu asetuksen (EU) N:o 1308/2013 220 artiklan ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2019/1323, jotka saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä 15.1.2020 annettua ministeriön asetuksella nro 383/2020, tulkinnasta.

- 12 Consiglio di Stato huomauttaa lisäksi, että maatalousalan valtioneutukia koskevan Euroopan unionin oikeuden säännösten kirjaimellisen tulkinnan nojalla ei ole mahdollista vahvistaa tai sulkea pois sitä, että kanankasvatusyritysten on oltava toiminnassa hakemuksen jättämispäivänä ja/tai tuen maksamispäivänä. Näyttää siis siltä, että kyseisen säännösten oikea tulkinta on pääteltävä tällä lainsäädännöllä tavoitellun päämäärän perusteella.
- 13 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan maatalousalan valtioneutukia koskevan Euroopan unionin oikeuden säännösten tavoitteena on markkinoiden tukeminen ja sillä pyritään kannustamaan, toisin sanoen suosimaan uusien aloitteiden syntymistä tai kehittymistä alalla. Consiglio di Stato katsoo, että tällainen tavoite näyttää sulkevan tuensaajien joukosta ne yritykset, jotka ovat lopettaneet toimintansa ennen tuen hakemista ja jotka eivät näin ollen enää ole osa markkinoita, joita tällä lainsäädännöllä halutaan tukea. Tapauksessa, jossa tila luovutetaan ennenaikaisesti, tämän tavoitteen nojalla sen, että tilan luovutuksensaajat, jotka edesauttavat tuettavien markkinoiden muodostamista, sisällytetään tuensaajien joukkoon, pitäisi olla mahdollista.
- 14 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, ettei markkinoiden tukemista koskevaa periaatetta voida jättää huomiotta edes eläinten tartuntatautiepidemioiden kaltaisissa poikkeustilanteissa. Consiglio di Staton mukaan nyt käsiteltävässä säännöstyssä näet edellytetään kohtuullisuutta koskevan arviointiperusteen nojalla myös poikkeuksellisissa olosuhteissa, että edelleen toiminnassa oleville yrityksille myönnettävien tukien ja markkinoiden tukemisen tavoitteen välillä on toiminnallinen yhteys.
- 15 Toisaalta Consiglio di Stato toteaa, että unionin oikeuden säännöstyssä ei ilmeisesti kuitenkaan edellytetä sellaisen investointisuunnitelman esittämistä, jonka nojalla voitaisiin varmuudella todeta, että tuki palautuu relevanteille markkinoille siten, että se tulevaisuudessa voi tukea niitä.
- 16 Lopuksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että myös siinä tapauksessa, että kyseisten tukien katsottaisiin olevan luonteeltaan vahingonkorvauksia ja hyväksyttäisiin siten niiden myöntäminen kaikille yrittäjille, joille on aiheutunut vahinkoa, riippumatta siitä, jatkuiko niiden toiminta hakemuksen jättämishetkellä, saattaisi, vaikkakin epäsuorasti, täyttää markkinoiden tukemisen tavoitteen. Luonteeltaan vahingonkorvauksen kaltaisista korvaavista toimenpiteistä säättäminen saattaisi näet vahvistaa maatalousyritysten halua noudattaa terveystämääräyksiä ja lisäisi siten kuluttajien luottamusta siihen, että epidemioiden torjuntatoimenpiteitä noudatetaan.