

Tunnistetiedot poistettu

Käännös

C-434/24 - 1

Asia C-434/24

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

18.6.2024

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin:

Curtea de Apel Cluj (Romania)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

13.5.2024

Valittaja:

JD

Vastapuoli:

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și
Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud

[--]

CURTEA DE APEL CLUJ

**SECȚIA A III-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (Clujin
ylioikeus, hallinto- ja veroasioiden III jaosto, Romania)**

[--]

VÄLIPÄÄTÖS

Julkinen istunto 13.5.2024

[--]

Vireillä on valittajana olevan JD:n valitus Tribunalul Bistrița-Năsăudin (Bistrița-Năsăudin alioikeus, Romania) – – 15.6.2023 antamasta siviilioikeudellisesta ratkaisusta nro 197/2023, joka koskee vastapuolena olevan Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Bistrița-Năsăudin (maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaava ministeriö – maatalouden maksuista ja toimenpiteistä vastaava virasto - Bistrița-Năsăudin aluekeskus) tekemän hallintotoimen eli päätöksen nro 1/05.01.2023 kumoamista.

[– –]

Istunnon kirjaaja laati asiasta raportin, jossa todetaan, että asia on pantu uudelleen vireille, jotta voidaan keskustella asianosaisten kanssa tarpeesta esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä – –

[– –] [tässä esitetään ennakkoratkaisukysymykset, jotka toistetaan ennakkoratkaisupyynnön päätösosassa]

[– –]

Koska unionin tuomioistuimelta on tarpeen saada vastaus ennakkoratkaisukysymyksiin, Curtea de Apel Cluj on päättänyt esittää ne sille, – –

CURTEA DE APEL CLUJ

1. Asian kohde, asianosaisten lausumat ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamat tosiseikat:

Valittaja (kantaja ensimmäisessä oikeusasteessa, jäljempänä valittaja) JD haki maatalouden rahoitustukea vuodelle 2019 ja sai rahoitustukea Euroopan maatalouden tukirahastosta (jäljempänä maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maaseuturahastosta (jäljempänä maaseuturahasto) sekä kansallisista varoista yhteensä 41,69 hehtaarin suuruisille kunnallisille niityille.

Laidunalue, jolle valittaja haki tukea, oli luovutettu hänelle Chiochișin kunnan kanssa tehdyllä vuokrasopimuksella nro 1125/24.05.2018, joka koski 58,32 hehtaarin suuruisen alueen vuokraamista (jäljempänä vuokrasopimus).

Vuokrasopimus julistettiin pätemättömäksi siviilioikeudellisella ratkaisulla nro 151/2019, joka annettiin julkisessa istunnossa 10.5.2019. Ratkaisua koskeva valitus hylättiin myöhästyneenä Curtea de Apel Clujin siviilioikeudellisella ratkaisulla nro 286/2020.

Ratkaisua, jolla vuokrasopimus julistettiin pätemättömäksi, perusteltiin lähinnä sillä, että ilmoitusta suorista neuvotteluista ei ollut julkaistu Consiliului Local al Comunei Chiochișin (Chiochișin kunnanvaltuusto, Romania) päätöksen nro

23/19.04.2018, jolla hyväksyttiin Chiochișin kunnassa sijaitsevien kunnallisten niittyjen vuokraaminen avoimella tarjouskilpailulla, vuokrausta koskevat säännöt ja tarjouskilpailuasiakirjat, liitteen nro 2 25 §:ssä säädetyssä viiden päivän määräajassa, minkä seurauksena arviointikomitea ei voinut lainmukaisesti ryhtyä niittyjen myöntämiseen (valittajalle) suorilla neuvotteluilla, jolloin myöntämismenettely ja siihen liittyvät asiakirjat, mukaan lukien valittajan kanssa tehty vuokrasopimus, oli julistettava pätemättömiksi.

Lähinnä katsottiin, että vuokrasopimus, johon valittajan tukihakemus perustui, julistettiin pätemättömäksi sen vuoksi, että paikallinen viranomaislain oli laiminlyönyt velvoitteensa ilman että kantaja oli syylistynyt mihinkään.

Kansallisen lainsäädännön mukaan sopimuksen pätemättömäksi julistamisella on takautuva vaikutus. Näin ollen siviilikoodeksin (Codul civil) 1254 §:n mukaan ”sopimuksen, joka on ehdottomasti pätemätön tai joka on julistettu pätemättömäksi, ei katsota koskaan tulleen tehdyksi”.

Näin ollen sääntöjenvastaisuuksien toteamista ja talousarvion saatavien vahvistamista koskevassa pöytäkirjassa nro 10796/24.11.2022 todettiin, että koska vuokrasopimus on julistettu pätemättömäksi, määrä, joka myönnettiin lohkoille, joiden osalta tuki perustui kyseiseen vuokrasopimukseen, on maksettava takaisin. Tuensaajan todettiin saaneen aiheettomasti 83 334,01 leuta.

Valittaja JD vaati – – vastapuolena olevaa Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (jäljempänä APIA) – Centrul Județean Bistrița-Năsăudia vastaan nostamallaan kanteella JD:n tekemän ja APIA – Centrul Județean Bistrița-Năsăudiin – rekisteröidyn oikaisuvaatimuksen ratkaisemista koskevan päätöksen nro 1/05.01.2023 kumoamista, oikaisuvaatimuksen hyväksymistä ja näin ollen yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään (SAPS) kuuluvaa tukea koskevaa yhtenäishakemusta nro BN-28061/10.05.2019, jolla haettiin rahoitustukea Euroopan maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta sekä kansallisista varoista, koskevien sääntöjenvastaisuuksien toteamista ja talousarvion saatavien vahvistamista koskevaan pöytäkirjaan nro 10796/24.11.2022 perustuvan takaisinmaksuvaatimuksen kumoamista sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista.

Tribunalul Bistrița-Năsăud [- -] katsoi siviilioikeudellisessa tuomiossa nro 197/2023, että valittajalle ei määrätty hallinnollista seuraamusta, vaan hänet määrättiin ainoastaan palauttamaan ne summat, jotka hän oli saanut sitoumuksen kohteena olevista maa-alueista ja jotka katsottiin perusteettomasti saaduiksi; tuomioistuimien katsoi näin ollen, että valittajan tuottamuksen tai laiminlyönnin puuttumisen tai hänestä maksujen saajana johtumattoman toiminnan perustetta ei voitu soveltaa. Tuomioistuimien katsoi, että sen vuokrasopimuksen, jonka perusteella vuoden 2019 kampanjaa varten haetut maksut myönnettiin, pätemättömäksi julistamiseen sovelletaan pätemättömyysvaikutusten osalta siviilikoodeksin (Codul civil) 1254 §:n 1 momentin säännöksiä, joiden mukaan *sopimuksen, joka on ehdottomasti pätemätön tai joka on julistettu pätemättömäksi, ei katsota*

koskaan tulleen tehdyksi, ja viitataan hallituksen kiireellisen asetuksen nro 3/2015 (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 3/2015) 8 §:n 1 momentin n alakohtaan, jossa edellytetään, että hakijana olevien viljelijöiden on täytettävä yleiset kelpoisuusvaatimukset, mukaan lukien voimassa oleva asiakirja siitä, että maatalousmaa on heidän hallussaan, kun taas hallituksen kiireellisen asetuksen nro 66/2011 (Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 66/2011) 6 §:n 1 momentin mukaan unionin rahastojen hallinnoinnista vastaavat viranomaiset ovat velvollisia jättämään kokonaan tai osittain korvaamatta tai maksamatta sellaiset tuensaajien suorittamat ja ilmoittamat menot, jotka eivät täytä voimassa olevassa kansallisessa ja unionin lainsäädännössä säädettyjä laillisuuden, sääntöjenmukaisuuden tai vastaavuuden edellytyksiä, jos ne maksuhakemuksia tarkastaessaan toteavat, että tällaisia menoja on olemassa.

Valittaja valitti tästä ratkaisusta ja vaati, että valituksen kohteena oleva ratkaisu kumotaan ja että kanne ratkaistaan uudelleen ja hyväksytään sellaisena kuin se on esitetty.

Valituksen käsittelyvaiheessa tuomioistuin antoi asianosaisille mahdollisuuden lausua tarpeesta esittää seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

[– –] [tässä esitetään ennakkoratkaisukysymykset, jotka toistetaan ennakkoratkaisupyynnön päätösosassa]

Valittaja – – ilmoitti asiakirja-aineistoon liitettyissä kirjallisissa lausumissaan, että hän pitää tuomioistuimen muotoilemien ennakkoratkaisukysymysten esittämistä tarpeellisena.

Vastapuolena oleva APIA - Centrul Județean Bistrița-Năsăud ilmoitti – – asiakirja-aineistoon liitettyissä kirjallisissa lausumissaan vastustavansa ennakkoratkaisukysymysten esittämistä, koska se piti sitä tarpeettomana.

II. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kannalta merkitykselliset oikeussäännöt:

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 63 artiklan 1 kohdan mukaan ”(1) Jos todetaan, ettei tuensaaja täytä alakohtaisessa maatalouslainsäädännössä säädettyjä tukikelpoisuusperusteita, tuen tai palkkion myöntämisen edellytyksiin liittyviä sitoumuksia tai muita velvoitteita, tukea ei makseta tai tuki peruutetaan kokonaan tai osittain, ja tapauksen mukaan asetuksen (EU) N:o 1307/2013 21 artiklassa tarkoitettuja vastaavia tukioikeuksia ei myönnetä tai ne peruutetaan.”

Unionin varojen ja/tai niihin liittyvien kansallisten julkisten varojen saamisesta ja käyttämisestä seuranneiden väärinkäytösten ehkäisemisestä ja toteamisesta sekä niitä koskevista seuraamuksista annetun hallituksen kiireellisen asetuksen nro 66/2011 6 §:n 1 momentin mukaan ”(1) Unionin rahastojen hallinnoinnista vastaavat viranomaiset ovat velvollisia jättämään kokonaan tai osittain

korvaamatta tai maksamatta sellaiset tuensaajien suorittamat ja ilmoittamat menot, jotka eivät täytä voimassa olevassa kansallisessa ja unionin lainsäädännössä säädettyjä laillisuuden, sääntöjenmukaisuuden ja vastaavuuden edellytyksiä, jos ne maksuhakemuksia tarkastaessaan toteavat, että tällaisia menoja on olemassa”.

Maatalouteen vuosina 2015–2020 sovellettavien tukijärjestelmien hyväksymisestä ja maatalousyhtiöitä ja muita maatalousalan yhtymiä koskevan lain nro 36/1991 2 §:n muuttamisesta 18.3.2015 annetun hallituksen kiireellisen asetuksen nro 3/2015 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 din 18 martie 2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură) 8 §:n 1 momentin n kohdan mukaan ”saadakseen 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja suoriatukia viljelijöiden täytyy: (...) toimittaa tukea koskevan yhtenäishakemuksen tai siihen tehtävien muutosten yhteydessä tarvittavat asiakirjat, joista käy ilmi, että maatalousmaat, myös ekologisista alueista sisältyvät alueet sekä eläimet, ovat laillisesti heidän käytettävissään. Asiakirjojen on oltava allekirjoitettu ennen tukea koskevan yhtenäishakemuksen toimittamista ja voimassa vähintään 1.12. asti hakemuksen tekovuotena;”

Siviilikoodeksin (Codul civil) 1254 §:n mukaan ”sopimuksen, joka on ehdottomasti pätemätön tai joka on julistettu pätemättömäksi, ei katsota koskaan tulleen tehdyksi”.

III. Syyt, joiden perusteella tuomioistuin on päättänyt esittää ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen:

Tuomioistuin katsoo, että herää kysymys siitä, sisältyykö tukikelpoisuusperusteiden täyttämättä jättämisen käsitteeseen tilanne, jossa tuensaajasta riippumattomista syistä sopimus, joka oli voimassa silloin, kun tukikelpoisuusedellytyksiä arvioitiin, julistetaan pätemättömäksi.

Tulkinnan vaikeus johtuu siitä, että kun sopimus julistettiin pätemättömäksi taannehtivasti, tuensaaja täytti tosiasiallisesti myös maan laillista hallussapitoa koskevan tukikelpoisuusperusteen hakemuksen tekohetkellä ja sen jälkeen sopimuksen pätemättömäksi julistamisen ajankohtaan saakka ilman, että häntä olisi voitu syyttää mistään muusta maksuhakemukseen tai maan käyttöön liittyvästä sääntöjenvastaisuudesta; toisaalta tuensaajan tuottamuksesta riippumatta sopimuksen pätemättömäksi julistamisella on taannehtiva vaikutus, joka koskee myös maksuhakemuksen tekohetkeä.

Pyydämme näin ollen Euroopan unionin tuomioistuinta vastaamaan seuraavaan ennakkoratkaisukysymykseen:

[– –] [tässä esitetään ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys, joka toistetaan ennakkoratkaisupyynnön päätösosassa]

Tuomioistuinkokoonpanon mielestä tähän tilanteeseen ei sisälly tapaus, jossa sopimus julistetaan pätemättömäksi taannehtivasti. Tämä johtuu siitä, että mielestämme Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 63 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä on otettava huomioon tukikelpoisuusperusteiden tosiasiallinen täyttyminen tilanteessa, jossa niitä arvioidaan, eikä sopimuksen pätemättömäksi julistamisen taannehtivalla vaikutuksella ole merkitystä. Tämä tilanne on mielestämme otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko kyseisen maan hallintaoikeus säilynyt pätemättömäksi julistamisen ajankohdasta alkaen. Katsomme, että tämä näkemys on oikea, koska muutoin tuensaaja saattaisi joutua maksamaan takaisin saamansa summat tilanteessa, jossa hän ei ole syyllistynyt mihinkään virheeseen ja jossa kaikki tukikelpoisuusperusteet olivat täyttyneet pätemättömäksi julistamisen ajankohtaan asti ja kaikkia maan käyttöä koskevia ehtoja oli noudatettu.

Mikäli Euroopan unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo, että kun tulkitaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 63 artiklan 1 kohtaa tilanteissa, joissa tuensaaja ei täytä tukikelpoisuusedellytyksiä, tällaisiin tilanteisiin sisältyvät myös ne, joissa tukikelpoisuusedellytysten arvioinnin ajankohtana voimassa ollut sopimus julistetaan pätemättömäksi taannehtivasti kansallisen lainsäädännön nojalla riippumatta siitä, milloin tämä pätemättömäksi julistaminen tapahtuu, esitämme toisen ennakkoratkaisukysymyksen.

IV. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen kannalta merkitykselliset oikeussäännöt:

[– –] [tässä siteerataan asetuksen (EU) N:o 1306/2013 63 artiklan 1 kohdan tekstiä, joka on esitetty edellä II jaksossa]

Asetuksen 63 artiklan 2 kohdan mukaan: – – ”lisäksi, jos alakohtaisessa maatalouslainsäädännössä niin säädetään, jäsenvaltioiden on määrättävä myös hallinnollisia seuraamuksia 64 ja 77 artiklassa säädettyjen sääntöjen mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan rajoita VI osaston 91–101 artiklan säännösten soveltamista.”

Asetuksen 64 artiklan 1 kohdan mukaan: ”1. Mitä tulee 63 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin hallinnollisiin seuraamuksiin, tätä artiklaa sovelletaan sellaisissa tapauksissa, joissa alakohtaisen maatalouslainsäädännön soveltamisesta johtuvia tukikelpoisuusperusteita, sitoumuksia tai muita velvoitteita ei ole noudatettu, lukuun ottamatta tämän osaston II luvun 67–78 artiklassa ja VI osaston 91–101 artiklassa tarkoitettuja velvoitteita sekä sellaisia velvoitteita, joiden noudattamatta jättämisestä johtuu 89 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyjä seuraamuksia.”

64 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan hallinnollisia seuraamuksia ei määrätä ”jos asianomainen henkilö voi osoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle vakuuttavasti, että hän ei ole vastuussa 1 kohdassa tarkoitettuun noudattamatta jättämiseen, tai jos toimivaltainen viranomainen on muutoin vakuuttunut siitä, että asianomainen henkilö on syytön noudattamatta jättämiseen”.

Asetuksen 64 artiklan 5 kohdan mukaan:” – Hallinnollisten seuraamusten on oltava oikeasuhteisia ja suhteutettuja havaitun noudattamatta jättämisen vakavuuteen, laajuuteen, kestoon ja toistuvuuteen, ja niiden on noudatettava seuraavia rajoja:

a) edellä 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu hallinnollisen seuraamuksen määrä saa olla enintään 200 prosenttia tukihakemuksen tai maksupyynnön määrästä;

b) Sen estämättä, mitä a kohdassa säädetään, maaseudun kehittämisen osalta 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettu hallinnollisen seuraamuksen määrä saa olla enintään 100 prosenttia tukikelpoisesta määrästä;

c) 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettu hallinnollisen seuraamuksen määrä ei saa ylittää määrää, joka on verrattavissa tämän kohdan a alakohdassa tarkoitettuun prosenttimäärään;

d) edellä 4 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitettu tilapäinen tai pysyvä peruuttaminen tai oikeuden pidättäminen voidaan määrätä enintään kolmeksi peräkkäiseksi vuodeksi, ja tämä voidaan toistaa, jos noudattamatta jättäminen uusiutuu.”

V. Syyt, joiden perusteella tuomioistuin on päättänyt esittää toisen ennakkoratkaisukysymyksen:

Tulkinnan vaikeus johtuu siitä, että asetuksen 64 artiklan 5 kohdassa, jossa säädetään seuraamusten soveltamista koskevista oikeussäännöistä, viitataan nimenomaisesti 63 artiklan 2 kohdassa säädettyihin hallinnollisiin seuraamuksiin mainitsematta 63 artiklan 1 kohdan säännöksiä.

Toisaalta 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuen peruuttaminen kokonaan tai osittain on toimenpide, joka konkreettisesti sovellettuna muistuttaa 64 artiklan 4 kohdan a ja b alakohdassa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia: ”a) maksettavan tuen tai palkkion määrän vähentäminen suhteessa tukihakemukseen tai maksupyyntöön, johon noudattamatta jättäminen liittyy, tai suhteessa myöhempiin hakemuksiin” ja ”b) sellaisen määrän maksaminen, joka on laskettu sen määrän ja/tai ajan perusteella, jota noudattamatta jättäminen koskee”.

Lisäksi 63 artiklan 1 kohdassa viitataan tuen peruuttamiseen ”kokonaan tai osittain” selittämättä yksityiskohtaisesti, missä olosuhteissa tuki on peruutettava – kokonaan ja missä olosuhteissa osittain.

Näin ollen katsomme, että Euroopan unionin tuomioistuimen on selvitettävä, sovelletaanko oikeasuhteisuuden periaatetta asetuksen 63 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa.

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan oikeasuhteisuuden periaatetta voidaan soveltaa tässä tilanteessa. Näin ollen

katsomme, että erityisesti nyt esillä olevan asian kaltaisessa tilanteessa (sikäli kuin ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi) on perusteltua ottaa myönnetyn tuen kokonaan tai osittain peruuttamisen osalta huomioon sekä ajankohta, jolloin sopimus tuli pätemättömäksi taannehtivasti, että tuensaajan syyllisyyden aste suhteessa sopimuksen pätemättömyyden syyhyn.

Näillä perusteilla Curtea de Apel Cluj esittää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan nojalla Euroopan unionin tuomioistuimelle edellä mainittuja seikkoja koskevat ennakkoratkaisukysymykset.

[– –] [asian käsittelyn lykkääminen]

**NÄILLÄ PERUSTEILLA
LAIN NOJALLA
ON PÄÄTTÄNYT SEURAAVAA**

Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Kun tulkitaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 63 artiklan 1 kohtaa, sisältyykö tilanteisiin, joissa tuensaaja ei täytä tukikelpoisuusedellytyksiä, myös tilanne, jossa sopimus, joka oli voimassa tukikelpoisuusedellytyksiä arvioitaessa, julistetaan pätemättömäksi taannehtivasti kansallisen lainsäädännön mukaisesti riippumatta siitä, milloin tämä pätemättömäksi julistaminen tapahtuu?

2. Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 63 artiklan 1 kohdan mukaiseen tuen peruuttamiseen soveltaa oikeasuhteisuuden periaatetta?”

[– –] [asian käsittelyn lykkääminen; menettelysäännökset]

[– –]

[menettely, allekirjoitukset]