

Asia C-217/21**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

6.4.2021

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin:Administrativen sad Veliko Tarnovo (Veliko Tarnovon
hallintotuomioistuin, Bulgaria)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

19.2.2021

Kantaja:

”AGRO – EKO 2013” EOOD

Vastaaja:

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie”

Pääasian kohde

Kanne koskee Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelien” (valtion maaseuturahaston, jäljempänä DFZ, pääjohtaja) tekemää hiljaista päätöstä hylätä vuotta 2018 koskeva viljelijän tukihakemus tuen saamiseksi maaseudun kehittämisohjelmasta 2014–2020 – Asianosaiset kiistelevät siitä, onko kyse tällaisesta hiljaisesta hylkäyspäätöksestä

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 75 artiklan tulkinta

SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Merkitseekö yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1306/2013 75 artiklan 1 kohdassa käytetty maksun käsite maksupyyntö perusteella aloitetun menettelyn päätökseen saattamista?
- 2) Jos viljelijä tosiasiallisesti saa hakemansa summan, merkitseekö se maksajaviraston myönteistä päätöstä tukioikeuksien aktivointia koskevaan hakemukseen, ja jos viljelijä ei saa hakemaansa summaa, kun kulloinkin kyseessä olevaa toimenpidettä koskevat maksut julkistetaan, merkitseekö se haettujen tukioikeuksien epäämistä, kun asianomaiselle henkilölle ei ole tiedotettu menettelyn jatkamisesta uusien tarkastusten avulla?
- 3) Velvoittaako yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1306/2013 75 artiklan 1 kohdassa vahvistettu määräaika jäsenvaltiot tarkastamaan tukikelpoisuusedellytykset ennen määräajan päättymistä ja voidaanko tätä tarkastusta jatkaa vain poikkeustilanteissa?
- 4) Merkitseekö yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1306/2013 75 artiklan 1 kohdassa vahvistetun määräajan noudattamatta jättäminen tukimaksun hiljaista hylkäämistä, jos viljelijälle ei ole tiedotettu lisätarkastusten suorittamisesta eikä siitä ole laadittu kirjallista asiakirjaa?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549), erityisesti johdanto-osan 27 perustelukappale ja 40, 63, 72 ja 75 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirja, 41 artikla

Kansalliset oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin viitataan

1. Kansalliset oikeussäännöt

Hallintomenettelykoodeksi (Administrativnoprotsesualen kodeks), 21 ja 54 §, 57 §:n 1 momentti ja 58 §

Viljelijöiden tukemisesta annettu laki (Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli), 41 ja 43 §

Maaseudun kehittämissuunnitelmaan 2014–2020 liittyvän toimenpiteen 10 ”Maatalousympäristö- ja ilmastotoimenpide” soveltamisesta 24.2.2015 annettu asetus nro 7 (Naredba N° 7 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 10 ”Agroekologia i klimat” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014 – 2020), 50 ja 52 §

2. Kansallinen oikeuskäytäntö

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan Varhoven administrativen sadin (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) oikeuskäytäntö on epäyhtenäinen sen osalta, merkitseekö se, että toimivaltainen viranomaisena ei ole antanut päätöstä viljelijän tukihakemuksesta, hiljaista hylkäyspäätöstä. Varhoven administrativen sadin oikeuskäytännössä katsotaan lähinnä, ettei kyse ole hiljaisesta hylkäämispäätöksestä, koska kansallisessa lainsäädännössä päätökselle ei ole vahvistettu määräaika. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1306/2013 75 artiklassa säädetään maksumääräajasta mutta ei haetun tuen maksamisen hyväksymiseen tai epäämiseen hallintotoimella sovellettavasta määräajasta; kyseisen säännöksen 2 kohdassa ei säädetä tarkastusten suorittamisen määräajasta. Samaan aikaan muutamissa Varhoven administrativen sadin ratkaisuuksissa korostetaan, että jos katsottaisiin, ettei kyse ole hiljaisesta hylkäyspäätöksestä, se johtaisi siihen, että tukea hakevilta viljelijöiltä evättäisiin oikeussuojaa toimivaltaisen viranomaisen toimimatta jättämistä vastaan.

Lyhyt esitys tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä

- 1 ”AGRO – EKO 2013” EOOD on maataloustuotteita tuottava kaupallinen yhtiö, joka on rekisteröity viljelijäksi.
- 2 Yritys jätti vuonna 2018 koskevan tukihakemuksen, jonka yksilöllinen tunnistenumero on 04/210518/78639, maaseudun kehittämissuunnitelman 2014–2020 yhteydessä, ja haki sillä seuraaviin järjestelmiin liittyvää tukea: ”yhtenäinen pinta-alatuki”, ”uudelleenjakotuki”, ”tuki ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin – suora viherryttämistuki”, ”uuhien ja/tai kuttujen tuotantosidonnainen tuki valikoivassa valvonnassa”, ”hedelmien tuotantosidonnainen tuki”, ”vihannesten tuotantosidonnainen tuki”, ”valkuaiskasvien tuotantosidonnainen tuki”, ” hehtaarikohtaista tukea maatalousmaalle koskevat kansalliset siirtymäsäännökset”, ”uuhien ja/tai kuttujen tuotantosidonnaista tukea koskevat kansalliset siirtymäsäännökset”, toimenpide 10 ”maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpide”, ”korvaukset vuoristoalueille” ja ”korvaukset muille, merkittävien luonnonolosuhteiden vuoksi heikommassa asemassa oleville alueille”. Tukihakemukseen oli liitetty tarvittavat asiakirjat, ja siinä esitetyt tiedot tarkastettiin automaattisesti.
- 3 Osalla ”AGRO – EKO 2013” EOOD:n viljelemistä lohkoista suoritettiin paikalla tehtävä tarkastus, jolloin todettiin tukiedellytysten täyttyvän.

- 4 ”AGRO – EKO 2013” EOOD:lle maksettiin sen hakemia tukia järjestelmien ja toimenpiteiden mukaisesti lukuun ottamatta toimenpidettä 10 ”maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpide”, jonka osalta sille ei toimitettu tiedoksiantokirjettä.
- 5 Yritys haki DFZ:n pääjohtajalta 21.2.2020 päivätyllä pyynnöllä, joka rekisteröitiin numerolla 02-040-2600/3712#4, maksun suorittamista vuotta 2018 koskevan tukihakemuksen, jonka yksilöllinen tunnistenumero on 04/210518/78639, perusteella maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 toimenpiteen 10 ”maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpide” osalta. Tästä pyynnöstä ei ole tehty päätöstä.
- 6 Tuomioistuinmenettelyn aikana 24.6.2020 järjestetyssä suullisessa käsittelyssä esitettiin kirjelmä, joka oli rekisteröity saapuneeksi numerolla 02-040-2600/37121/5/9.3.2020 ja jossa vaadittiin tukihakemuksen, jonka yksilöllinen tunnistenumero on 04/210518/78639, uudelleenlaskentaa vuodelle 2018 maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 toimenpiteen 10 ”maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpide” osalta sekä tiedoksiantokirjeen esittämistä tukien myöntämisestä ja maksamisesta tämän toimenpiteen osalta. Vaaditun uudelleenlaskennan perusteena on teknisen tarkastusviraston (”Tehnicheski inspektorat”) 8.11.2019 päivätty toinen kirjelmä, joka koskee lohkona tehtyä tarkastusta. Tietoja vastauksen saamisesta kirjelmään, hallintomenettelyn aloittamisesta, kirjallisen myöntämispäätöksen oikaisemisesta ja antamisesta ei ollut esitetty todistelun päättymiseen mennessä. Vastaajan esittämästä tietokantaotteesta ilmenee, että todistelun päättyessä 20.1.2021 vuodelta 2018 ei ollut siihen mennessä suoritettu haettua tukea toimenpiteen 10 osalta. Tästä ilmenee myös, että vaadittua summaa ei ollut myönnetty tämän toimenpiteen osalta.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 7 Kantaja väittää, että DFZ:n pääjohtaja on hiljaisesti hylännyt sen vuotta 2018 koskeneen tukihakemuksen, jonka yksilöllinen tunnistenumero on 04/210518/78639 ja joka koski maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 yhteydessä toimenpidettä 10 ”maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpide”. Kantajan mukaan päätös on tehtävä yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1306/2013 75 artiklan 1 kohdassa vahvistetussa määräajassa, koska kantajalle ei ole ilmoitettu, että siihen kohdistuneiden paikalla tehtyjen tarkastusten jälkeen lisätarkastukset olisivat tarpeen.
- 8 Vastaajan mukaan kyse ei ole DFZ:n pääjohtajan antamasta hiljaisesta hylkäyspäätöksestä, jos asiassa edellytetään erillistä hallintotoimea. Kyse ei ole hiljaisesta hylkäyspäätöksestä myöskään siksi, että hallintoviranomaisen päätökselle ei ole säädetty määräaikaa.

Lyhyt yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 9 Menettelyn asianosaiset ovat yksimielisiä asian tosiseikoista. Kantaja jätti vuotta 2018 koskevan tukihakemuksen, josta viranomainen ei ole antanut kirjallista päätöstä, eikä toimenpiteelle 10 ole maksettu tukea. Vastaaaja ei ole antanut hallintotoimea, jolla olisi määrätty hakemuksen perusteella aloitetun hallintomenettelyn lykkäämisestä tai tarvittavien lisätarkastusten toteuttamisesta.
- 10 Asianosaiset ovat eri mieltä lähinnä siitä, onko vastaaaja hylännyt hiljaisesti vuodelle 2018 haetun tuen.
- 11 Hallintomenettelykoodeksissa (Administrativnoprotsesualen kodeks, jäljempänä APK) vahvistettuja yksittäisten hallintotoimien (sellaisesta on epäilemättä kyse, jos hallintoviranomainen päättää, täytyvätkö haettua tukea koskevat tukijärjestelmien ja -toimenpiteiden mukaiset maksuedellytykset) antamista koskevia sääntöjä tiukasti sovellettaessa tiedoksiantokirjeen antamisen määräaika on 14 vuorokautta tukihakemuksen jättämisestä. On ilmeistä, että APK:n mukainen 14 vuorokauden määräaika ei ole riittävä tukikelpoisuusedellytysten tarkastamiseksi. Näissä olosuhteissa jokaisesta hakemusta varten olisi laadittava asiakirja menettelyn lykkäämiseksi. Koska tällaisten asiakirjojen suuri määrä vaikeuttaisi suoria tukia koskevien hakemusten tarkastusmenettelyä, oikeuskäytännön mukaan APK:ssa vahvistettuja määräaikoja ei sovelleta suorien tukien hakemuksia koskevia yksittäisiä hallintotoimia annettaessa.
- 12 Samaan aikaan aineellisissa säännöksissä ei vahvisteta erityisiä määräaikoja tiedoksiantokirjeille, jotka koskevat haetun tuen valtuuttamista ja maksamista tukijärjestelmien ja -toimenpiteiden mukaisesti. Lisäksi viljelijöiden tukemisesta annetussa laissa ei säädetä esitettyä tukihakemusta koskevan erillisen hallintotoimen antamisesta. Kyseisen lain 43 §:ssä puhutaan ”suorista tuista” ja vahvistetaan maksujen suorittamisen, epäämisen ja vähentämisen edellytykset. Tämä lainsäädännöllinen lähestymistapa vastaa asetuksia N:o 1306/2013 ja 1307/2016, joissa tukihakemuksia kutsutaan ”tukioikeuksia koskeviksi hakemuksiksi” ja joissa on vahvistettu maksumääräajat.
- 13 Hallintosäännöksissä, joissa säädetään toimenpidettä 10 ”maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpide” koskevista edellytyksistä, vahvistetaan maksajaviraston (DFZ) velvoite antaa viljelijöille tietoa kirjallisesti ilman että tätä velvoitetta olisi sidottu mihinkään määräaikaan, ja viljelijöille toimitettavat tiedot sisältävät kirjallisen tiedoksiannon maksetuista tuista.
- 14 Samaan aikaan maksajaviraston (DFZ) verkkosivuilla julkaistaan kaikki yksittäisten toimenpiteiden yhteydessä suoritettut maksut, jolloin viljelijät saavat tietoa suoritetuista maksuista myös tiedotusvälineistä.
- 15 Hallintoviranomaiset käyttävät käsitteitä ”valtuus”, ”hyväksyntä” ja ”maksu” tukihakemusten lopullisen käsittelyn yksittäisinä osatekijöinä, kun taas asetuksessa N:o 1306/2013 ei säädetä vaatimuksesta, jonka mukaan tukioikeuksia koskevien hakemusten tarkastusmenettelyn on päädyttävä erillisen hallintotoimen

antamiseen, minkä vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että asetuksen 1306/2013 75 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun määräajan ja siinä käytetyn maksun käsitteen luonnetta on selvennettävä.

- 16 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan suoria tukia koskevien hakemusten tarkastaminen ilman määräaika ei ole Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetun hyvän hallinnon periaatteen mukaista. Euroopan unionin perusoikeuskirjaa sovelletaan nyt käsiteltävässä asiassa, koska sekä hallintoviranomaiset että kansallinen tuomioistuin soveltavat unionin säännöksiä. Oikeussuojan ja tuomioistuimen ratkaisulla vahvistetun tuen saamisen kannalta huolestuttavaa on se, että vuodesta 2016 lähtien tähän hetkeen saakka suorista tuista ei ole annettu tiedoksiantokirjeitä, kuten ilmenee vastaajan verkkosivuilla julkaistuista toimittamatta jätettyjä tiedoksiantokirjeitä koskevista tiedoista.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tiedossa ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskisi asetuksen N:o 1306/2013 75 artiklan tulkintaa, kun otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettu oikeus hyvään hallintoon jäsenvaltion soveltaessa unionin oikeuden säännöksiä.