



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

27 päivänä kesäkuuta 2013\*

Maatalous — Jäsenvaltioiden menettelyllinen itsemääräämisoikeus — Yhteinen maatalouspolitiikka —  
Tuet — Hallinnollisten riitojen tutkiminen — Toimivaltaisen tuomioistuimen määrittäminen —  
Kansallinen kriteeri — Hallintotuomioistuin, jonka tuomiopiirissä riidanalaisen toimen toteuttaneen  
viranomaisen toimipaikka sijaitsee — Vastaavuusperiaate — Tehokkuusperiaate — Euroopan unionin  
perusoikeuskirjan 47 artikla

Asiassa C-93/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) on esittänyt 9.2.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 21.2.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov**

vastaan

**Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie" – Razplashtatelna agentsia,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič, varapresidentti K. Lenaerts, joka hoitaa kolmannen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.2.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov, edustajanaan advokat R. Trifonova,
- Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie" – Razplashtatelna agentsia, asiamiehinään R. Porozhanov ja I. Boyanov,
- Bulgarian hallitus, asiamiehenään E. Petranova,
- Saksan hallitus, asiamiehenään T. Henze,

\* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

— Euroopan komissio, asiamiehinään H. Tserepa-Lacombe ja N. Nikolova,  
kuultuaan julkisasiamiehen 14.3.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov (jäljempänä Agrokonsulting) ja Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie" – Razplashatelna agentsia (maksajavirastona toimivan valtion maatalousrahaston pääjohtaja, jäljempänä Direktor) ja joka koskee tukihakemusta Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisen rahoituksen saamiseksi.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### *Unionin oikeus*

- 3 Kuten 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 (EUVL L 30, s. 16) 1 artiklan c alakohdasta ja 2 artiklan g alakohdasta käy ilmi, asetuksessa säädetään muun muassa sen V osaston 2 luvussa niin kutsutusta "yhtenäisen pinta-alatuen" järjestelmästä eli yksinkertaistetusta siirtymäkauden tulotukijärjestelmästä unioniin vuosina 2004 ja 2007 liittyneiden jäsenvaltioiden viljelijöille.
- 4 Kyseisessä asetuksessa säädetään sen 1 artiklan e alakohdasta ilmenevällä tavoin lisäksi puitteet sille, että viimeksi mainitut jäsenvaltiot voivat myöntää "täydentäviä suoria tukia". Näistä puitteista säädetään kyseisen asetuksen 132 artiklassa, jonka otsikko on "Täydentävät kansalliset suorat tuet ja suorat tuet" ja jonka nojalla kyseessä olevilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus, jos Euroopan komissio antaa luvan, täydentää kyseisessä artiklassa täsmennettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti suoraa tukea, joka on myönnetty viljelijöille jonkin kyseisen asetuksen liitteessä I luetellun tukijärjestelmän perusteella. Kyseinen liite sisältää muun muassa yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän.
- 5 Asetuksen N:o 73/2009 14 artiklan, luettuna yhdessä viimeksi mainitun liitteen kanssa, nojalla kunkin jäsenvaltion on perustettava "yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä" ja ylläpidettävä sitä muun muassa yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää varten. Yhdennetyn järjestelmän on kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan sisällettävä sähköinen tietokanta, viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä, tukioikeuksien tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmä, tukihakemukset, yhdennetty valvontajärjestelmä sekä yhtenäinen järjestelmä, johon kirjataan kaikkien tukihakemuksen jättävien viljelijöiden tunnistetiedot.
- 6 Kyseisen asetuksen 16 artiklassa säädetään seuraavaa:  
"1. Sähköiseen tietokantaan on kirjattava kunkin maatilan osalta tukihakemuksista saadut tiedot.

Tämän tietokannan on mahdollistettava erityisesti se, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen saa käyttöönsä kalenterivuotta ja/tai markkinointivuotta koskevat tiedot vuodesta 2000 alkaen. Järjestelmästä on myös saatava käyttöön neljään edeltävään vuoteen liittyvät tiedot suoraan ja viipymättä.

2. Jäsenvaltiot voivat luoda hajautettuja tietokantoja, jos ne sekä tietojen kirjaamista ja saantia koskevat hallinnolliset menettelyt laaditaan yhdenmukaisesti koko jäsenvaltion alueella ja ne ovat keskenään yhteensopivia ristiintarkastusten mahdollistamiseksi.”

7 Asetuksen N:o 73/2009 17 artiklan mukaan ”viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä perustuu karttoihin tai maarekisteriasiakirjoihin tai muuhun kartta-aineistoon”. On käytettävä hyväksi ”sähköistä paikkatietojärjestelmätekniikkaa (GIS), johon on suotavaa sisällyttää ilmaortokuvaus tai satelliittortokuvaus”.

8 Kyseisen asetuksen 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. On perustettava tukioikeuksien tunnistamista ja rekisteröintiä koskeva järjestelmä, joka mahdollistaa oikeuksien tarkastamisen ja ristiintarkastukset tukihakemusten ja viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän kanssa.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetun järjestelmän on mahdollistettava se, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen saa suoraan ja viipymättä käyttöönsä vähintään neljää edeltävää kalenterivuotta koskevat tiedot.”

9 Muun muassa yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisia suoria tukia koskevat tukihakemukset on kyseisen asetuksen 19 artiklan mukaisesti jätettävä vuosittain.

10 Saman asetuksen 20 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tehtävä tukihakemuksille hallinnollisia tarkastuksia tukikelpoisuusedellytysten tarkistamiseksi.

2. Hallinnollisia tarkastuksia on täydennettävä paikalla tehtävien tarkastusten järjestelmällä tukikelpoisuuden tarkistamiseksi. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltioiden on laadittava maatilojen otantasuunnitelma.

Jäsenvaltiot voivat käyttää kaukokartoitusta tai satelliittipaikannusjärjestelmää (GNSS) viljelylohkojen tarkastamiseksi paikalla.”

11 Asetuksen N:o 73/2009 29 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Tuet maksetaan enintään kahdessa erässä vuosittain 1 päivän joulukuuta ja seuraavan kalenterivuoden 30 päivän kesäkuuta välisenä aikana.

3. Liitteessä I lueteltujen tukijärjestelmien mukaisia tukia ei saa maksaa ennen kuin tukikelpoisuusedellytyksiä koskeva tarkastus, jonka tekee jäsenvaltio 20 artiklan mukaisesti, on saatu päätökseen.”

12 Kyseisen asetuksen 122 artiklan mukaan yhtenäinen pinta-alatuki myönnetään vuosittain.

13 Kyseisen asetuksen 124 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”1. – –

Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä Bulgarian ja Romanian maatalousmaa on se osa [niiden] käytössä olevasta maatalousmaasta, joka on hyvässä viljelykunnossa riippumatta siitä, onko se tuotannossa, ja tarvittaessa mukautettuna puolueettomin ja syrjimättömin perustein, jotka Bulgaria tai Romania vahvistaa komission hyväksynnän saatuaan.

2. Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisia tukia myönnettäessä – – Bulgarian ja Romanian osalta kaikki viljelylohkot, jotka ovat 1 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisia, ovat tukikelpoisia, kuten myös viljelylohkot, joille on istutettu lyhytkiertoista energiapuuta – –

– –”

- 14 Kuten neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten täydentävien ehtojen osalta 30.11.2009 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1122/2009 (EUVL L 316, s. 65) nimestä ilmenee, asetuksella annetaan muun muassa asetuksen N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt viimeksi mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisista täydentävistä ehdoista, tuen mukauttamisesta ja yhdenntystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä.
- 15 Asetuksen N:o 1122/2009 58 artiklassa säädetään vähennyksistä ja epäämisistä tapauksissa, joissa pinta-alat on ilmoitettu liian suuriksi tukihakemuksissa, jotka koskevat pinta-alatukijärjestelmiä, joihin kuuluu muun muassa kyseisen asetuksen 2 artiklan toisen kohdan 12 alakohdasta ilmenevällä tavoin asetuksen N:o 73/2009 V osastossa säädetty yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä.

#### *Bulgarian oikeus*

- 16 Viljelijöiden tukemisesta annetussa laissa (Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli; DV nro 58, 22.5.1998), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, säädetään muun muassa sen 1 §:n 1 ja 6 momentissa ”viljelijöille maataloustuotteiden tuotantoa varten myönnettävistä valtiontuista – – ja maatalouden ja maatalousalueiden kehittämistä koskevaan kansalliseen suunnitelmaan sisältyvistä toimenpiteistä” sekä ”yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän toteuttamisesta Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti”.
- 17 Kyseisen lain 32 §:n 1 momentin mukaan tukihakemukset on jätettävä maksajaviraston alueelliselle yksikölle.
- 18 Pinta-alatukijärjestelmien mukaisten hakemusten jättämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen nro 5/2009 (Naredba nro 5/2009 g. za usloviata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za podpomagane na plosht) 1 §:n, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, sanamuoto on seuraava:

”Tässä asetuksessa säädetään seuraaviin yhteisen maatalouspolitiikan järjestelmiin ja toimenpiteisiin liittyvien tukihakemusten jättämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä:

1. yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä;
2. täydentävien kansallisten pinta-alatukien järjestelmä;

– –”

- 19 Hallintomenettelykoodeksin (Administrativnoprotsesualen kodeks, jäljempänä APK) 128 §:n mukaisesti hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvat kaikki asiat, joissa vaaditaan muun muassa hallintotoimien toteuttamista, muuttamista, kumoamista tai mitätöimistä.
- 20 APK:n 133 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:  
”Asia käsitellään siinä Administrativen sadissa [(hallintotuomioistuimessa)], jonka tuomiopiirissä riidanalaisen hallintotoimen toteuttaneen viranomaisen toimipaikka sijaitsee – –”
- 21 APK:n 135 §:n 3 momentissa säädetään, että hallintotuomioistuinten väliset toimivaltariidat ratkaistaan Varhoven administrativen sadissa (ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuin).
- 22 Maatalousmaan omistusoikeudesta ja käytöstä annetun lain (Zakon za sobstvenostta i polzuvaneto na zemedelskite zemi; DV nro 17, 1.3.2001), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä ZSPZZ), 1 §:ssä säädetään, että kyseisessä laissa säännellään maatalousmaiden omistusoikeutta ja käyttöä.
- 23 APK:n muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain siirtymä- ja loppusäännösten 19 §:ssä säädetään seuraavaa:  
”1) [ZSPZZ:n] ja sen täytäntöönpanoasetuksen mukaisiin yksittäisiin hallintotoimiin sekä tällaisten hallintotoimien toteuttamisesta kieltäytymisiin voidaan [APK:n] nojalla hakea muutosta kiinteistön sijaintipaikan Rayonen sadissa (piirituomioistuin), elleivät toimet ole maatalous- ja elintarvikeministerin toteuttamia.  
– –”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 24 Agrokonsulting, jonka kotipaikka on Burgasissa (Bulgaria), on rekisteröity viljelijäksi. Se jätti 11.5.2010 yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän ja maatalousmaasta maksettavien hehtaarikohtaisten täydentävien kansallisten tukien järjestelmän mukaisen tukihakemuksen, jossa se ilmoitti muun muassa viljelevänsä erilaisia vilja-, vihannes- ja hedelmäajikkeita. Kyseessä olevat maatalousmaat sijaitsevat Merdanyan kylässä Veliko Tarnovon (Bulgaria) alueella noin 250 kilometrin etäisyydellä Sofiasta.
- 25 Direktor hylkäsi 2.10.2011 päivätyllä kirjeellä Agrokonsultingin hakemuksen sillä perusteella, etteivät Agrokonsultingin ilmoittamat pinta-alat täyttäneet asetuksen N:o 1122/2009 mukaisia vaatimuksia.
- 26 Agrokonsulting nosti kanteen tästä päätöksestä Administrativen sad – Burgasissa ja väitti, että Direktorin päätelmät, joiden mukaan osa ilmoitetuista lohkoista sijaitsee tukikelpoisten fyysisten lohkojen ulkopuolella, ovat lainvastaiset. Agrokonsultingin tässä yhteydessä esittämät väitteet perustuivat pääasiallisesti siihen, että Direktorin päätöksellä väitetään rikutun Bulgarian lainsäädäntöä, jolla saatetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva unionin oikeus osaksi kansallista oikeutta. Agrokonsulting väitti lisäksi, että mainittu päätös perustuu asetuksen N:o 1122/2009 58 artiklan virheelliseen soveltamiseen.
- 27 Ennakkoratkaisupyynnössä täsmennetään, että Agrokonsulting väitti lisäksi, että Administrativen sad – Burgas oli toimivaltainen käsittelemään asiaa, koska tukihakemus oli jätetty Burgasin alueen kunnalliseen maatalousvirastoon (Obshtinska sluzhba ”Zemedelie”). Agrokonsultingin mukaan menettelyn nopeutta koskeva periaate edellyttää, että asian käsittely kuuluu Administrativen sad – Burgasin tuomiopiiriin. Agrokonsulting väitti tässä yhteydessä vielä, että menettelyn viivästyminen olisi yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden vastaista.

- 28 Administrativen sad – Burgas totesi toimivaltaristiriidan olemassaolon, lykkäsi asian käsittelyä ja siirsi asian ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä lausuu Administrativen sad-Burgasin toimivallasta, 16.11.2011 tekemällään päätöksellä. Kyseisen päätöksen perustelujen mukaan oikeusriita kuuluu APK:n 133 §:n 1 momentin nojalla sen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, jonka tuomiopiirissä Direktorin toimipaikka sijaitsee, eli Administrativen sad Sofia-gradin käsiteltäväksi.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo puolestaan, ettei pääasiassa kyseessä oleva asia kuulu sen toimivaltaan ja että toimivaltaristiriita on saatettava Varhoven administrativen sadin käsiteltäväksi APK:n 135 §:n 3 momentin nojalla. Se katsoo kuitenkin, että unionin tuomioistuimelle on esitettävä ennakkoratkaisupyyntö, joka ”koskee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjen kansallisten tuomioistuinten menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen, tehokkuusperiaatteen ja vastaavuusperiaatteen tulkintaa ja soveltamisalaa APK:n 133 §:n kaltaisten kansallisten menettelysääntöjen soveltamisen yhteydessä”.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Bulgariassa on vakiintunut hallintokäytäntö, jonka mukaan Sofiassa sijaitsevan Direktorin on toteutettava yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvät maksajaviraston toimet siitä riippumatta, mihin alueelliseen yksikköön tukihakemus on jätetty ja missä viljelylohkot, joille tukea haetaan, sijaitsevat. Administrativen sad Sofia-grad velvoitetaan täten APK:n 133 §:n 1 momentissa ratkaisemaan kaikki Direktorin toimista nostetut kanteet. Tämä johtaa siihen, että kaikki oikeudenkäyntiasiat, jotka koskevat yhteisen maatalouspolitiikan järjestelmien ja toimenpiteiden mukaisia viljelijöiden tukia, keskitetään ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että siinä vireillä olevaa menettelyä hankaloittaa se, että viljelylohkot, joita Direktorin 2.10.2011 tekemä päätös koskee, sijaitsevat kaukana. Kyseisen tuomioistuimen mukaan todisteiden hankkiminen, asiantuntijalausuntojen laatiminen ja katselmuksen toimittaminen Sofian kaupungista usein useiden satojen kilometrien päässä sijaitsevilla maatalousmailla ovat vaarassa viivästyä ja niistä saattaa aiheutua lisäkustannuksia, mikä loukkaa viljelijöiden – joita kyseinen tuomioistuin pitää suojelua tarvitsevana yhteiskuntaryhmänä – oikeutta tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin.
- 32 Administrativen sad Sofia-grad pohtii, onko vastaavuusperiaate esteenä kansalliselle säännökselle, jonka nojalla tuomioistuimen toimivalta määräytyy unionin oikeuteen perustuvia aineellisia oikeuksia koskevissa hallinnollisissa asioissa yksinomaan riidanalaisen toimen toteuttaneen hallintoviranomaisen toimipaikan perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä, että ZSPZZ:n nojalla toteutettuihin toimiin sovellettavassa APK:n muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain siirtymä- ja loppusäännösten 19 §:ssä säädetyistä alueellista toimivaltaa koskevasta erityissäännöstä poiketen APK:n 133 §:n 1 momentissa mainitussa alueellista toimivaltaa koskevassa pääsäännössä ei oteta huomioon kyseessä olevien maatalousmaiden sijaintia.
- 33 Administrativen sad Sofia-grad on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:
- ”1) Onko unionin oikeuskäytännössä vahvistettua tehokkuusperiaatetta ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa vahvistettua periaatetta, joka koskee oikeutta tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä [APK:n] 133 §:n 1 momentin kaltaiselle kansalliselle menettelysäännölle, jonka nojalla tuomioistuimen toimivalta määräytyy [unionin] yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamista koskevissa hallinto-oikeudellisissa oikeudenkäyntiasioissa yksinomaan riidanalaisen hallintotoimen toteuttaneen hallintoviranomaisen toimipaikan perusteella, kun kyseisessä säännössä ei oteta huomioon kiinteistöjen sijaintipaikkaa eikä kantajan osoitetta?”



- 2) Onko unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettua vastaavuusperiaatetta tulkittava siten, että se on esteenä [APK:n] 133 §:n 1 momentin kaltaiselle kansalliselle menettelysäännölle, jonka nojalla tuomioistuimen toimivalta määräytyy [unionin] yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamista koskevista hallinto-oikeudellisista oikeudenkäyntiasioissa yksinomaan riidanalaisen hallintotoimen toteuttaneen hallintoviranomaisen toimipaikan perusteella, kun otetaan huomioon [APK:n] muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain siirtymä- ja loppusäännösten 19 §, joka koskee toimivaltaa maatalousmaihin liittyvissä kansallisissa hallinto-oikeudellisissa oikeudenkäyntiasioissa?”

### Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele kysymyksillään, jotka on käsiteltävä yhdessä, lähinnä, onko unionin oikeutta, erityisesti vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaa, tulkittava siten, että se on esteenä APK:n 133 §:n 1 momentissa säädetyn kaltaiselle tuomioistuinten toimivaltaa koskevalle kansalliselle säännölle, jonka seurauksena yhdellä ainoalla tuomioistuimella on toimivalta käsitellä kaikki oikeudenkäyntiasiat, jotka koskevat yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten maataloustukien maksamisesta vastuussa olevan kansallisen viranomaisen päätöksiä.
- 35 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen nojalla määrittää sisäisessä oikeusjärjestyksessään toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, mutta jäsenvaltioiden velvollisuutena on taata jokaisessa tapauksessa näiden oikeuksien tehokas suoja (ks. vastaavasti asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003, Kok., s. I-10239, 47 kohta; asia C-268/06, Impact, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2483, 44 ja 45 kohta; asia C-12/08, Mono Car Styling, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6653, 48 kohta ja yhdistetyt asiat C-317/08-C-320/08, Alassini ym., tuomio 18.3.2010, Kok., s. I-2213, 47 kohta).
- 36 Täten nykyisin SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. mm. vastaavasti asia 33/76, Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral, tuomio 16.12.1976, Kok., s. 1989, Kok. Ep. III, s. 271, 5 kohta; asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995, Kok., s. I-4599, 12 kohta ja asia C-416/10, Križan ym., tuomio 15.1.2013, 85 kohta).
- 37 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteisiin perustuvat vaatimukset koskevat sekä niiden tuomioistuinten määrittämistä, jotka ovat toimivaltaisia tutkimaan unionin oikeuteen perustuvat asiat, että tällaisia asioita sääntelevien menettelysääntöjen määrittämistä (ks. em. asia Impact, tuomion 47 kohta ja em. yhdistetyt asia Alassini ym., tuomion 49 kohta).
- 38 Näiden vaatimusten noudattamista on tarkasteltava ottaen huomioon kyseessä olevien sääntöjen merkitys koko oikeudenkäynnin kannalta, oikeudenkäynnin kulku sekä näiden sääntöjen erityispiirteet eri kansallisissa oikeuselimissä (ks. vastaavasti em. asia Peterbroeck, tuomion 14 kohta; asia C-326/96, Levez, tuomio 1.12.1998, Kok., s. I-7835, 44 kohta ja asia C-63/08, Pontin, tuomio 29.10.2009, Kok., s. I-10467, 46 ja 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 39 Vastaavuusperiaatteesta on aluksi todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kyseisen periaatteen noudattaminen edellyttää, että kyseistä kansallista sääntöä sovelletaan samalla tavalla sekä yksityisten oikeussubjektien unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien loukkaamista koskeviin oikeussuojakeinoihin että kansallisen oikeuden rikkomista koskeviin oikeussuojakeinoihin, joiden kohde ja syy ovat samankaltaiset. Kansallisen tuomioistuimen, joka suoraan tuntee sovellettavat menettelysäännöt, on tutkittava kyseisten oikeussuojakeinojen samankaltaisuus niiden kohteen, syyn ja olennaisten seikkojen perusteella (ks. vastaavasti em. asia Pontin, tuomion 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-591/10, Littlewoods Retail ym., tuomio 19.7.2012, 31 kohta).
- 40 Havainnollistaakseen vastaavuusperiaatteeeseen liittyviä epäilyksiään Administrativen sad Sofia-grad vertailee ennakkoratkaisupyyntönsä unionin yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanoon liittyviä oikeudenkäyntiasioita ja Bulgarian kansalliseen oikeuteen perustuvia maatalousmaiden omistusoikeuden palauttamiseen sekä käyttöön liittyviä oikeudenkäyntiasioita toisiinsa. Viimeksi mainituista oikeudenkäyntiasioista on nimittäin todettava, että APK:n muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain siirtymä- ja loppusäännösten 19 §:ssä säädetään tällaisten asioiden saattamisesta kiinteistön sijaintipaikan Rayonen sadin käsiteltäväksi.
- 41 Ennakkoratkaisupyyntöstä käy kuitenkin ilmi, että APK:n 133 §:n 1 momentissa säädetään tuomioistuinten toimivaltaa koskevasta kansallisesta säännöstä, jota sovelletaan yleisesti kanteisiin, jotka nostetaan hallintotoimista, mukaan lukien asetuksella N:o 73/2009 käyttöön otetun yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisia viljelijöiden suoria tukia koskevat hallintotoimet. APK:n muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain siirtymä- ja loppusäännösten 19 § koskee sen sijaan yksinomaan kanteita, jotka nostetaan tietyistä ZSPZZ:n ja sen soveltamisasetuksen nojalla toteutetuista toimista. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että ZSPZZ:n nojalla toteutetut hallintotoimet liittyvät läheisesti kiinteää omaisuutta koskeviin esineoikeuksiin, ja ne käsittävät muun muassa maatalousmaiden omistusoikeuden palauttamiseen sekä käyttöön, maanomistajille maksettaviin korvauksiin sekä omistusoikeuden palauttamisen kohteena olevien maatalousmaiden maarekisterin ylläpitoon liittyvät hallintotoimet.
- 42 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 38 ja 39 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, vaikuttaa täten siltä, jollei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa toteutettava, muuta johdu, etteivät APK:n 133 §:n 1 momentissa ja APK:n muuttamisesta ja täydentämisestä annetun lain siirtymä- ja loppusäännösten 19 §:ssä säädettyjen kaltaiset toimivaltasäännöt ole vastaavuusperiaatteen soveltamisen kannalta rinnastettavissa toisiinsa.
- 43 Tämän tuomion 36 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan on sen sijaan niin, että kansallisessa oikeudessa mahdollisesti säädettyihin viljelijöiden tukijärjestelmiin perustuvien oikeuksien suojaamiseksi säädettyt oikeussuojakeinot kuuluvat selvästi niihin oikeussuojakeinoihin, joita voidaan pitää samankaltaisina kuin niitä, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet.
- 44 Tältä osin on muistutettava, että pelkästään se, että asetuksen N:o 73/2009 132 artiklan mukaan täydentävien kansallisten suorien tukien myöntäminen edellyttää komission antamaa lupaa ja että tukien myöntämisestä säädetään kyseisen artiklan yksityiskohtaisissa säännöksissä, ei estä sitä, että täydentävien kansallisten suorien tukien järjestelmän on vastaavuusperiaatteen soveltamisen yhteydessä katsottava kuuluvan kyseessä olevan jäsenvaltion sisäiseen oikeusjärjestykseen.
- 45 Tässä yhteydessä asiakirja-aineistosta, joka unionin tuomioistuimella on käsiteltävässä asiassa hallussaan, käy ilmi, että Bulgarian tasavalta on käyttänyt asetuksen N:o 73/2009 132 artiklassa annettua mahdollisuutta myöntää täydentäviä kansallisia suoria tukia kyseisessä asetuksessa säädettyjen suorien tukien lisäksi.



- 46 Direktor ja Bulgarian hallitus totesivat tältä osin unionin tuomioistuimessa pidetyssä suullisessa käsittelyssä, että myös viimeksi mainittuja tukia koskeviin kanteisiin sovelletaan APK:n 133 §:n 1 momentissa säädettyä alueellista toimivaltaa koskevaa pääsääntöä.
- 47 Jos tämä väite osoittautuisi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi tältä osin kuuluvien tarkastusten päätteeksi paikkansa pitäväksi, ei voitaisi todeta, että täydentäviin kansallisiin suoriin tukiin liittyviä oikeussuojakeinoja sääntelevillä menettelysäännöillä loukataan vastaavuusperiaatetta.
- 48 Seuraavaksi on muistutettava tehokkuusperiaatteesta, että tämän tuomion 38 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä edellytetyn tarkastelun valossa kysymystä siitä, onko kansallinen menettelysääntö sellainen, että unionin oikeusjärjestyksessä yksityisille annettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa, on tarkasteltava ottaen tarvittaessa huomioon kyseessä olevan kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joita ovat muun muassa puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä oikeudenkäynnin moitteeton kulku (ks. mm. vastaavasti em. asia Peterbroeck, tuomion 14 kohta ja em. asia Pontin, tuomion 47 kohta).
- 49 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on pääasiassa kyseessä olevassa asiassa otettava tämän tuomion 30 ja 31 kohdassa mainittujen epäilysten osalta huomioon seuraavat tekijät.
- 50 Ensimmäiseksi on tutkittava, onko viljelijän, joka haluaa riitauttaa itseään koskevan Direktorin hallintotoimen, osallistuttava henkilökohtaisesti oikeudenkäyntiin. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimelle jätetyistä huomautuksista ilmenee, että Agrokonsultingin kaltaisessa asemassa olevalla yksityisellä oikeussubjektilla ei ole velvollisuutta olla henkilökohtaisesti läsnä oikeudenkäynnissä vaan sitä voi edustaa asianajaja, puoliso, ylenevää tai alenevaa polvea oleva ensimmäisen asteen sukulainen, oikeudellinen neuvonantaja tai juridisen koulutuksen saanut työntekijä. Bulgarian hallitus lisää, että oikeusapua myönnetään silloin, kun osoitetaan, ettei yksityisellä oikeussubjektilla ole riittävästi varoja asianajajan palvelujen maksamiseksi. Kyseisen hallituksen mukaan on lisäksi niin, että asianosaisen, jonka hyväksi tällaiset kanteet ratkaistaan, oikeudenkäyntikulut asianajokuluineen määrätään korvattaviksi, jos tätä on vaadittu. Kantajan oikeudenkäyntikulut määrätään samoin korvattaviksi, jos asian käsittely lopetetaan riidanalaisen hallintotoimen peruuttamisen seurauksena. Direktorin mukaan hänen toteuttamistaan toimista nostettujen kanteiden yhteydessä on lisäksi niin, että kantajan väite, jonka mukaan riidanalainen toimi on lainvastainen, riittää siihen, että kyseisen toimen lainmukaisuutta koskeva todistustaakka siirtyy viranomaiselle. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka – toisin kuin unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä – on toimivaltainen tulkitsemaan Bulgarian oikeutta, on tarvittaessa tutkittava nämä näkökohdat.
- 51 Toiseksi unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta käy tosiaan ilmi, että viljelijöiden valtion maatalousrahaston toteuttamista hallintotoimista nostamien kanteiden yhteydessä yleisesti käytetyin todistelutapa on asiantuntijan kuuleminen. Tässä yhteydessä toimivaltaisen tuomioistuimen nimeämän asiantuntijan tehtävänä on tutustua merkityksellisiin todisteisiin ja tämän jälkeen esittää päätelmänsä hänelle esitettyjen kysymysten perusteella.
- 52 Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisten tukien vähentämisen tai epäämisen perusteella nostettujen kanteiden tapauksissa ei vaikuta kuitenkaan siltä, että menettelyä hankaloittaa se, että kyseessä olevat viljelylohkot sijaitsevat kaukana toimivaltaisesta kansallisesta tuomioistuimesta.
- 53 Yhtäältä sellaisten kanteiden osalta, jotka on pääasiassa kyseessä olevan asian taustalla olevan kanteen tavoin nostettu päätelmien, joiden mukaan osa ilmoitetuista lohkoista sijaitsee tällaisten tukien suhteen tukikelpoisten fyysisten lohkojen ulkopuolella, riitauttamiseksi, muun muassa asetuksen N:o 73/2009 16 artiklan 1 kohdasta sekä 17 ja 18 artiklasta käy nimittäin ilmi, että yleensä tai jopa aina on tutustuttava ortokuvauksiin sekä kyseisen asetuksen 14 artiklassa säädetyn yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän tietoihin.

- 54 Siltä osin kuin on kyse sen tarkastamisesta, kuinka tiettyjä viljelylohkoja on käytetty hakemuksessa ilmoitettuna vuonna, asetuksen N:o 73/2009 17 artiklasta ja 20 artiklan 2 kohdasta käy toisaalta ilmi, että jäsenvaltiot voivat käyttää kaukokartoitusta tai satelliittipaikannusjärjestelmää viljelylohkojen tarkastamiseksi paikalla. Kuten kyseisen asetuksen 19, 29 ja 122 artiklasta käy ilmi, lisäksi on yleensä niin, että yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaisten tukien epäämistä tai vähentämistä koskevat oikeudenkäynnit pidetään vasta sen vuoden jälkeen, jota kyseessä oleva tukihakemus koskee. Tällöin viljelylohkojen tarkastaminen siten, että maa-alueilla toimitetaan katselmus, ei yleensä ole kovin hyödyllistä sen tarkistamiseksi, mihin näitä viljelylohkoja tarkalleen käytettiin jonain edellisenä vuotena. Niinpä kyseisen asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa, että tietokannasta, joka on osa yhdennettä hallinto- ja valvontajärjestelmää, on saatava käyttöön neljään edeltävään vuoteen liittyvät tiedot suoraan ja viipymättä.
- 55 Kolmanneksi on niin, että sekä Direktor että Bulgarian hallitus totesivat unionin tuomioistuimessa, että vaikuttaa siltä, että Administrativen sad Sofia-grad ratkaisee Direktorin yhteisen maatalouspolitiikan alalla toteuttamista toimista nostetut kanteet tavallisesti kuudesta kahdeksaan kuukauden kuluessa. Tällainen keskimääräinen menettelyn kesto, jonka paikkansapitävyys on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen vahvistettava, ei lähtökohtaisesti vaikuta suhteettomalta yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän alalla.
- 56 Neljänneksi menettelyn keston osalta ei voida sulkea pois sitä, että oikeudenkäyntiasioiden keskittämisen ansiosta ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voi ratkaista maataloustukiin liittyviä kysymyksiä ja hankkia tällä tavoin erityisasiantuntemusta, minkä johdosta oikeudenkäyntien keskimääräinen kesto lyhenee. Kuten erityisesti Saksan hallitus on korostanut, tuomioistuin, jonne maataloustukiasiat on keskitetty ja joka on erikoistunut niihin, vaikuttaisi lisäksi turvaavan yhdenmukaisen käytännön koko maan alueella ja täten lisäävän oikeusvarmuutta.
- 57 Bulgarian tasavalta on tosin menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaan vapaa – jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden noudattamisesta muuta johdu – antamaan APK:n 133 §:n 1 momentissa säädetystä säännöstä eroavan tuomioistuinten toimivaltaa koskevan säännön. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaisella säännöksellä loukataan tehokkuusperiaatetta pelkästään siksi, että sen seurauksena hallintotoimesta nostettu kanne kuuluu sen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, jonka tuomiopiirissä kyseisen toimen antaneen elimen toimipaikka sijaitsee.
- 58 Edellä esitetyn valossa vaikuttaa siltä, että on olemassa erityisesti oikeudenkäynnin moitteettomaan kulkuun liittyviä näkökohtia, jotka tukevat päätelmää, jonka mukaan APK:n 133 §:n 1 momentissa säädetyn kaltaisen tuomioistuinten toimivaltaa koskevan kansallisen säännön, jonka seurauksena oikeudenkäyntiasiat, jotka koskevat yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten maataloustukien maksamisesta vastuussa olevan kansallisen viranomaisen päätöksiä, keskitetään yhteen ainoaan tuomioistuimeen, soveltamisella ei loukata tehokkuusperiaatetta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka – toisin kuin unionin tuomioistuin SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä – on toimivaltainen arvioimaan pääasian tosiseikkoja ja tulkitsemaan Bulgarian oikeutta, on kuitenkin tutkittava, onko tilanne tällainen tässä oikeusriidassa.
- 59 Lopuksi perusoikeuskirjan 47 artiklasta on todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että tässä määräyksessä toistetaan tehokasta oikeussuojaa koskeva periaate, joka on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate ja joka on vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun Euroopan yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa (ks. vastaavasti mm. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok., s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 kohta; asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007, Kok., s. I-2271, 37 kohta ja asia C-334/12 RX-II, Arango Jaramillo ym. v. EIP, tuomio 28.2.2013, 40 kohta).

- 60 Käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta tältä osin, että kun otetaan erityisesti huomioon tämän tuomion 50–58 kohdassa esitetyt toteamukset, esillä olevassa oikeudenkäynnissä ei vaikuta unionin tuomioistuimen hallussa olevien tietojen valossa siltä, että Agrokonsultingin kaltaisessa asemassa olevalta yksityiseltä oikeussubjektilta evättäisiin tehokas oikeussuojakeino unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien puolustamiseksi tuomioistuimessa.
- 61 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että unionin oikeus, erityisesti vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet sekä perusoikeuskirjan 47 artikla, ei ole esteenä APK:n 133 §:n 1 momentissa säädetyn kaltaiselle tuomioistuinten toimivaltaa koskevalle kansalliselle säännölle, jonka seurauksena yhdellä ainoalla tuomioistuimella on toimivalta käsitellä kaikki oikeudenkäyntiasiat, jotka koskevat unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten maataloustukien maksamisesta vastuussa olevan kansallisen viranomaisen päätöksiä, jos oikeussuojakeinoin, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, ei sovelleta edellytyksiä, jotka ovat epäedullisempia kuin ne, joista on säädetty sisäisessä oikeudessa mahdollisesti säädettyihin viljelijöiden tukijärjestelmiin perustuvien oikeuksien suojaamiseksi tarkoitettuja oikeussuojakeinoja varten, ja jos tällaisesta toimivaltasäännöstä ei aiheudu yksityisille menettelyllisiä hankaluuksia, jotka liittyvät muun muassa oikeudenkäynnin kestoon ja jotka ovat omiaan tekemään unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien käyttämisestä suhteettoman vaikeaa, mikä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä tutkia.

### Oikeudenkäyntikulut

- 62 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Unionin oikeus, erityisesti vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla, ei ole esteenä hallintomenettelykoodeksin (Administrativnoprotsesualen kodeks) 133 §:n 1 momentissa säädetyn kaltaiselle tuomioistuinten toimivaltaa koskevalle kansalliselle säännölle, jonka seurauksena yhdellä ainoalla tuomioistuimella on toimivalta käsitellä kaikki oikeudenkäyntiasiat, jotka koskevat Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten maataloustukien maksamisesta vastuussa olevan kansallisen viranomaisen päätöksiä, jos oikeussuojakeinoin, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, ei sovelleta edellytyksiä, jotka ovat epäedullisempia kuin ne, joista on säädetty sisäisessä oikeudessa mahdollisesti säädettyihin viljelijöiden tukijärjestelmiin perustuvien oikeuksien suojaamiseksi tarkoitettuja oikeussuojakeinoja varten, ja jos tällaisesta toimivaltasäännöstä ei aiheudu yksityisille menettelyllisiä hankaluuksia, jotka liittyvät muun muassa oikeudenkäynnin kestoon ja jotka ovat omiaan tekemään unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien käyttämisestä suhteettoman vaikeaa, mikä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä tutkia.**

Allekirjoitukset