

Υπόθεση C-361/19

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

3 Μαΐου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Κάτω Χώρες)

Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:

23 Απριλίου 2019

Προσφεύγουσα:

De Ruitervof

Καθού:

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Η προσφεύγουσα στρέφεται με την προσφυγή της κατά της απόφασης του καθού με την οποία της επιβλήθηκε βάσει του Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (εκτελεστικού κανονισμού σχετικά με τις άμεσες ενισχύσεις της ΚΓΠ, εφεξής: Uitvoeringsregeling) μείωση ποσοστού 5 % στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης επί των άμεσων ενισχύσεων που δικαιούται για το έτος 2016. Η μείωση ενισχύσεων στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης αποτελεί διοικητική κύρωση η οποία επιβάλλεται με βάση τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου που αποτελούν αντικείμενο του προδικαστικού ερωτήματος.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Αίτηση προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ.

Με το προδικαστικό ερώτημα σκοπείται στην ουσία η διευκρίνιση του ζητήματος της εγκυρότητας των διατάξεων του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 και του άρθρου 73, παράγραφος 4, στοιχείο α', του εκτελεστικού

κανονισμού (ΕΕ) 809/2014, στο μέτρο που οι διατάξεις αυτές προβλέπουν ότι κρίσιμο για τον καθορισμό του έτους ως προς το οποίο υπολογίζεται η μείωση λόγω μη τήρησης των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης είναι το έτος διαπίστωσης της μη τήρησης και συγκεκριμένα, όπως στην υπόθεση της κύριας δίκης, σε περίπτωση που το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η εν λόγω μη τήρηση δεν συμπίπτει με το έτος διαπίστωσής της.

Προδικαστικό ερώτημα

Είναι έγκυρες οι διατάξεις του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και του άρθρου 73, παράγραφος 4, στοιχείο α', του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 809/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουλίου 2014, για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης και την πολλαπλή συμμόρφωση, στο μέτρο που οι διατάξεις αυτές προβλέπουν ότι κρίσιμο για τον καθορισμό του έτους ως προς το οποίο υπολογίζεται η μείωση λόγω μη τήρησης των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης είναι το έτος διαπίστωσης της μη τήρησης, σε περίπτωση που το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η εν λόγω μη τήρηση δεν συμπίπτει με το έτος διαπίστωσής της;

Παρατιθέμενες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου

Άρθρα 91, 92 και 99 του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής

Άρθρο 39 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 640/2014 της Επιτροπής, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου και τους όρους απόρριψης ή ανάκτησης πληρωμών καθώς και τις διοικητικές κυρώσεις που εφαρμόζονται στις άμεσες ενισχύσεις, τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης και την πολλαπλή συμμόρφωση

Άρθρα 73 και 74 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 809/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουλίου 2014, για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης και την πολλαπλή συμμόρφωση

Παρατιθέμενες εθνικές διατάξεις

Άρθρο 4.8 του Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB

Άρθρο 3.1 του Regeling houders van dieren (κανονισμού περί κατόχων ζώων)

Άρθρο 2.36 της Besluit houders van dieren (απόφασης περί κατόχων ζώων)

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας της κύριας δίκης

- 1 Κατόπιν διενέργειας επιθεώρησης πριν από τη σφαγή στην εκμετάλλευση της προσφεύγουσας στις 3 Δεκεμβρίου 2015 από κτηνίατρο σε ορισμένο βοοειδές και αφού ακολούθησε έλεγχος από την Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (ολλανδική αρχή ασφάλειας τροφίμων και καταναλωτικών προϊόντων) συντάχθηκαν δύο αναφορές σχετικά με διαπιστώσεις οι οποίες αφορούσαν την εν λόγω εκμετάλλευση. Βάσει των ανωτέρω αναφορών ο καθού έκρινε σκόπιμο να επιβάλει στην προσφεύγουσα μείωση ενισχύσεων ποσοστού 5 % στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης βάσει του Uitvoeringsregeling. Η επιβολή μείωσης ενισχύσεων στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης αποτελεί διοικητική κύρωση λόγω μη συμμόρφωσης των γεωργικών εκμεταλλεύσεων με τις απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες πρέπει να τηρούνται προκειμένου να ληφθούν ενισχύσεις (άμεσες ενισχύσεις).
- 2 Η εν λόγω μείωση βασίστηκε αρχικά σε πέντε και τελικά σε τρεις παραβάσεις: δύο στον τομέα της υγείας και μία στον τομέα της καλής μεταχείρισης των ζώων. Στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης επιβλήθηκε από τον καθού μείωση στις άμεσες ενισχύσεις του έτους 2016.
- 3 Με απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2017 (αρχική απόφαση) ο καθού καθόρισε στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης μείωση ενισχύσεων ποσοστού 5 %. Με απόφαση της 30ής Ιουνίου 2017 (προσβαλλόμενη απόφαση) ο καθού απέρριψε ως αβάσιμη τη διοικητική ένσταση της προσφεύγουσας. Κατόπιν αυτού, η προσφεύγουσα άσκησε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου προσφυγή κατά της προσβαλλόμενης απόφασης.

Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 4 Επρόκειτο για δύο παραβάσεις (πρώτη και δεύτερη παράβαση) στον τομέα της υγείας, και συγκεκριμένα για λανθασμένη καταγραφή της χορήγησης κτηνιατρικών φαρμάκων και για μη τήρηση του προβλεπόμενου χρόνου αναμονής μετά τη χορήγηση κτηνιατρικού φαρμάκου. Περαιτέρω, επρόκειτο για μία παράβαση (τρίτη παράβαση) σχετικά με την καλή μεταχείριση των ζώων, και συγκεκριμένα για την απουσία αποστραγγιζόμενου και καθαρού χώρου ανάπαυσης μόσχων. Στην απόφαση περί παραπομπής και στο σκεπτικό της

αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως το αιτούν δικαστήριο δεν λαμβάνει υπόψη τη δεύτερη παράβαση.

- 5 Επειδή κατά το αιτούν δικαστήριο καθίσταται σαφές ότι οι ανωτέρω παραβάσεις μπορούν να δικαιολογήσουν μείωση ενισχύσεων στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης, μένει μόνο να ερευνηθεί επί ποιας βάσης πρέπει να υπολογιστεί η εν λόγω μείωση.
- 6 Όσον αφορά τον υπολογισμό της μείωσης ενισχύσεων στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης, η προσφεύγουσα είναι της άποψης ότι ο καθού λανθασμένα την καθόρισε σε ποσοστό 5 % επί των άμεσων ενισχύσεων που αυτή δικαιούται για το έτος 2016. Ο εν λόγω ισχυρισμός αποτελεί και τον λόγο υποβολής του προδικαστικού ερωτήματος.

Συνοπτική έκθεση της αιτιολογίας της προδικαστικής παραπομπής

- 7 Η πρώτη παράβαση έλαβε χώρα το 2015 και η τρίτη παράβαση το 2016, έτος κατά το οποίο διαπιστώθηκαν και οι δύο παραβάσεις. Τούτο σημαίνει ότι το έτος εντός του οποίου έλαβε χώρα η πρώτη παράβαση δεν συμπίπτει με το έτος διαπιστώσεώς της.
- 8 Τόσο για την πρώτη όσο και για την τρίτη παράβαση των κανόνων της πολλαπλής συμμόρφωσης ο καθού επέβαλε βάσει του άρθρου 39, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 640/2014 μείωση ενισχύσεων ποσοστού 3 %. Επειδή και οι δύο παραβάσεις διαπιστώθηκαν εντός του ίδιου έτους (2016) και αφορούν διαφορετικούς τομείς της πολλαπλής συμμόρφωσης, ήτοι τον τομέα της υγείας και τον τομέα της καλής μεταχείρισης των ζώων, ο καθού άθροισε τις δύο μειώσεις και επέβαλε βάσει του άρθρου 74 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 809/2014 τη μέγιστη μείωση ύψους 5 %.
- 9 Ο καθού επέβαλε μείωση στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης βάσει του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 και του άρθρου 73, παράγραφος 4, στοιχείο α', του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 809/2014 στις άμεσες ενισχύσεις του έτους εντός του οποίου διαπιστώθηκαν οι παραβάσεις των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης. Η διατύπωση των ανωτέρω διατάξεων είναι –επίσης στο γαλλικό και το αγγλικό κείμενο– σαφής: η μείωση που επιβάλλεται στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης αφορά τις ενισχύσεις του έτους εντός του οποίου διαπιστώθηκαν οι παραβάσεις.
- 10 Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί ωστόσο αμφιβολίες ως προς την εγκυρότητα των διατάξεων του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 και του άρθρου 73, παράγραφος 4, στοιχείο α', του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 809/2014, στο μέτρο που οι διατάξεις αυτές προβλέπουν ότι κρίσιμο για τον καθορισμό του έτους ως προς το οποίο υπολογίζεται η μείωση λόγω μη τήρησης των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης είναι το έτος διαπίστωσης της μη τήρησης, σε περίπτωση που το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η εν λόγω μη τήρηση δεν συμπίπτει με το έτος διαπίστωσης της. Ο εν λόγω συλλογισμός

βρίσκει έρεισμα στην απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 2018 στην υπόθεση C-239/17 (Teglgård και Fløjstrupgård, EU:C:2018:597, σκέψεις 34 έως 59).

- 11 Το αιτούν δικαστήριο αντιλαμβάνεται ότι η απόφαση στην υπόθεση Teglgård και Fløjstrupgård αφορά κανονισμούς προγενέστερους αυτών που ισχύουν εν προκειμένω, ήτοι άλλους κανονισμούς, ότι υπήρχαν διαφορές μεταξύ των γλωσσικών αποδόσεων των εν λόγω κανονισμών και ότι επρόκειτο για την ερμηνεία των εν λόγω κανονισμών, ιδίως όσον αφορά το ζήτημα αν οι μειώσεις άμεσων ενισχύσεων λόγω παράβασης στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης υπολογίζονται με βάση τις ενισχύσεις που καταβάλλονται ή πρόκειται να καταβληθούν το ημερολογιακό έτος εντός του οποίου έλαβε χώρα η παράβαση ή με βάση αυτές του ημερολογιακού έτους διαπιστώσεώς της. Παρόλα αυτά, θα μπορούσαν οι λόγοι βάσει των οποίων στην ανωτέρα υπόθεση το Δικαστήριο έκρινε ότι μειώσεις άμεσων ενισχύσεων λόγω παράβασης στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης υπολογίζονται με βάση τις ενισχύσεις που καταβάλλονται ή πρόκειται να καταβληθούν το ημερολογιακό έτος εντός του οποίου έλαβε χώρα η παράβαση να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι η απόφαση του νομοθέτη να ληφθεί ως βάση υπολογισμού στους εφαρμοστέους στην υπό κρίση υπόθεση κανονισμούς το έτος διαπιστώσεως της παράβασης, αντίκειται στις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου, εφόσον το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η παράβαση των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης δεν συμπίπτει με το έτος διαπιστώσεώς της. Το Δικαστήριο έκρινε ότι αν ληφθεί ως βάση για τον υπολογισμό της μείωσης άμεσων ενισχύσεων το έτος διαπιστώσεως της μη τήρησης των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης προκύπτει ο κίνδυνος να είναι σημαντικά υψηλότερο το ποσό των ενισχύσεων στο οποίο εφαρμόζεται η μείωση από εκείνο του έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης ή, αντιθέτως, η εφαρμοζόμενη μείωση να είναι σημαντικά χαμηλότερη σε περίπτωση μείωσης του ποσού των άμεσων ενισχύσεων μεταξύ του έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση και του έτους διαπιστώσεώς της, να μην διασφαλίζεται ο σύνδεσμος μεταξύ της συμπεριφοράς του γεωργού λόγω της οποίας επιβάλλεται η μείωση ή η ανάκληση και της μειώσεως ή της ανακλήσεως καθεαυτήν και να καθίστανται δυσχερώς προβλέψιμες για τον γεωργό οι οικονομικές συνέπειες που θα κληθεί να αντιμετωπίσει (βλ. απόφαση Teglgård και Fløjstrupgård, σκέψεις 47 επ., και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston της 17ης Μαΐου 2018, EU:C:2018:328, σημεία 87 έως 101).
- 12 Κατά παραπομπή στην απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987 στην υπόθεση 314/85 (Foto-Frost, EU:C:1987:452) το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι λαμβανομένων υπόψη των αμφιβολιών όσον αφορά την εγκυρότητα των σχετικών διατάξεων του ενωσιακού δικαίου υποχρεούται να υποβάλει στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ.
- 13 Εάν το Δικαστήριο αποφανθεί υπέρ της ακυρότητας των διατάξεων του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 και του άρθρου 73, παράγραφος 4, στοιχείο α', του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 809/2014, στο

μέτρο που οι διατάξεις αυτές προβλέπουν ότι κρίσιμο για τον καθορισμό του έτους ως προς το οποίο υπολογίζεται η μείωση λόγω μη τήρησης των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης είναι το έτος διαπίστωσης της μη τήρησης, σε περίπτωση που το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η εν λόγω μη τήρηση δεν συμπίπτει με το έτος διαπίστωσής της, τούτο φαίνεται να έχει ως συνέπεια για την εκδοθείσα στην υπό κρίση υπόθεση απόφαση ότι ο καθού εσφαλμένως έλαβε υπόψη και την πρώτη παράβαση του έτους 2015 κατά την επιβληθείσα με την εν λόγω απόφαση μείωση, στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης, ποσοστού 5 % επί των άμεσων ενισχύσεων που δικαιούται η προσφεύγουσα για το έτος 2016. Με βάση την τρίτη, αποκλειστικά, παράβαση του έτους 2016 θα έπρεπε αναλόγως να επιβληθεί μείωση ποσοστού 3 % στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης επί των άμεσων ενισχύσεων που δικαιούται η προσφεύγουσα για το έτος 2016.

- 14 Τίθεται το ερώτημα αν το ενωσιακό δίκαιο περιέχει διατάξεις βάσει των οποίων δικαιολογείται μείωση ενισχύσεων στο πλαίσιο του συστήματος πολλαπλής συμμόρφωσης σε περίπτωση παράβασης των σχετικών κανόνων ακόμη και όταν –όπως εν προκειμένω σε σχέση με την πρώτη παράβαση του έτους 2015– το έτος εντός του οποίου έλαβε χώρα η παράβαση δεν συμπίπτει με το έτος διαπιστώσεώς της. Παρόλο που το ανωτέρω ερώτημα δεν τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση – καθώς η εξεταζόμενη απόφαση προβλέπει μόνο τη μείωση των άμεσων ενισχύσεων του έτους 2016– πρέπει κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου να ληφθεί υπόψη κατά την απάντηση του προδικαστικού ερωτήματος. Η απουσία τέτοιου είδους νομικής βάσης θα αντέκειτο στον σκοπό του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 όσον αφορά την τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης, όπως αυτός προκύπτει από τις αιτιολογικές του σκέψεις 53 και 54, σύμφωνα με τις οποίες η καταβολή άμεσων ενισχύσεων στο ακέραιο θα πρέπει να συνδέεται με τη συμμόρφωση με κανόνες που αφορούν τη διαχείριση των εκτάσεων, τη γεωργική παραγωγή και τη γεωργική δραστηριότητα. Οι εν λόγω κανόνες αποσκοπούν στην ενσωμάτωση στην κοινή γεωργική πολιτική βασικών προτύπων σχετικά με το περιβάλλον, την κλιματική αλλαγή, την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση της γης, τη δημόσια υγεία, την υγεία των ζώων και των φυτών και την καλή μεταχείριση των ζώων (πρβλ. απόφαση στην υπόθεση Teglgaard και Fløjstrupgård, σκέψη 40).