

**Υπόθεση C-636/21**

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

**Ημερομηνία καταθέσεως:**

15 Οκτωβρίου 2021

**Αιτούν δικαστήριο:**

Consiglio di Stato (Ιταλία)

**Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:**

13 Οκτωβρίου 2021

**Προσφεύγων πρωτοδίκως και νυν εκκαλών:**

NN

**Καθής πρωτοδίκως και νυν εφεσίβλητη:**

Regione Lombardia

**Αντικείμενο της κύριας δίκης**

Έφεση ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία) κατά της απόφασης με την οποία το Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (διοικητικό δικαστήριο περιφέρειας Λομβαρδίας, Ιταλία) απέρριψε την προσφυγή που άσκησε γεωργός κατά απόφασης της Regione Lombardia (Περιφέρειας Λομβαρδίας, Ιταλία) περί μη χορήγησης των ενισχύσεων που προβλέπονται για τη στήριξη της αγοράς στους τομείς των αυγών και του κρέατος πουλερικών στην Ιταλία λόγω επιδημίας γρίπης των πτηνών.

**Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως**

Η προδικαστική παραπομπή αφορά τη συμβατότητα με τους κανόνες του άρθρου 220 του κανονισμού 1308/2013 και του εκτελεστικού κανονισμού 2019/1323 μιας εθνικής ρύθμισης η οποία ερμηνεύεται και εφαρμόζεται υπό την έννοια ότι χορηγεί τις προβλεπόμενες ενισχύσεις ως αποζημίωση για την αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν από τη γρίπη των πτηνών μόνο στις

επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητα κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης.

Άρθρο 267 ΣΛΕΕ

### **Προδικαστικό ερώτημα**

«Αντιτίθεται στο άρθρο 220 του κανονισμού (ΕΕ) 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και στον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2019/1323 της Επιτροπής, της 2ας Αυγούστου 2019, εθνική ρύθμιση [όπως αυτή της Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (απόφασης του Υπουργού Γεωργικής και Δασικής Πολιτικής και Πολιτικής Τροφίμων, Ιταλία) της 15ης Ιανουαρίου 2020] η οποία ερμηνεύεται και εφαρμόζεται υπό την έννοια ότι περιορίζει την πρόσβαση στα μέτρα αποζημίωσης για την αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν από τη γρίπη των πτηνών μόνο στις επιχειρήσεις που δεν έχουν παύσει τη δραστηριότητά τους κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης;»

### **Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης**

Άρθρο 107 ΣΛΕΕ

Άρθρο 42 ΣΛΕΕ

Κανονισμός (ΕΕ) 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 922/72, (ΕΟΚ) αριθ. 234/79, (ΕΚ) αριθ. 1037/2001 και (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου· ιδίως άρθρο 220.

Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2019/1323 της Επιτροπής, της 2ας Αυγούστου 2019, σχετικά με έκτακτα μέτρα στήριξης της αγοράς για τους τομείς των αυγών και του κρέατος πουλερικών στην Ιταλία· ιδίως άρθρο 2.

Κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στον γεωργικό και τον δασονομικό τομέα και στις αγροτικές περιοχές για την περίοδο 2014-2020· ιδίως σημείο 66, σημείο 75, στοιχείο στ) και σημείο 365.

### **Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου**

Decreto del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali – 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 [Απόφαση του Υπουργείου Γεωργικής και Δασικής Πολιτικής και Πολιτικής Τροφίμων (Ιταλία) για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2019/1323 της Επιτροπής, σχετικά με έκτακτα μέτρα στήριξης της αγοράς για τους τομείς των αυγών και του κρέατος πουλερικών στην Ιταλία] της 15ης Ιανουαρίου 2020· ιδίως άρθρο 3 και άρθρο 4, παράγραφος 2.

### **Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας**

- 1 Ο ΝΝ, γεωργός, είχε στην κυριότητά του τρία εκτροφεία πουλερικών. Λόγω των υγειονομικών περιορισμών που επήλθαν εξαιτίας επιδημίας γρίπης των πτηνών, μεταξύ Οκτωβρίου και Δεκεμβρίου 2017 αναγκάστηκε να αναστείλει επανειλημμένως τη δραστηριότητα των εν λόγω εκτροφείων. Στη συνέχεια, τον Νοέμβριο του 2019 ο ΝΝ μεταβίβασε τα εκτροφεία στα τέκνα του.
- 2 Στις 15 Ιανουαρίου 2020 το ιταλικό Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Υπουργείο Γεωργικής και Δασικής Πολιτικής και Πολιτικής Τροφίμων) εξέδωσε την decreto ministeriale n. 383/2020, recante le 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 [υπουργική απόφαση 383/2020 για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2019/1323 της Επιτροπής, σχετικά με έκτακτα μέτρα στήριξης της αγοράς για τους τομείς των αυγών και του κρέατος πουλερικών στην Ιταλία]. Η εν λόγω decreto ministeriale (υπουργική απόφαση) προέβλεψε ενισχύσεις ως αποζημίωση για την αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν από την επιδημία της γρίπης των πτηνών. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 3 της εν λόγω decreto (απόφασης), μπορούν να υποβάλουν αίτηση: α) οι επιχειρήσεις παραγωγής αυγών· β) οι επιχειρήσεις παραγωγής νεοσσών· γ) οι επιχειρήσεις εκτροφής πουλάδων, ωστόσοκων ορνίθων και πουλερικών με σκοπό την παραγωγή κρέατος· δ) τα κέντρα συσκευασίας αυγών. Επιπλέον, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της ίδιας decreto (απόφασης), για την πρόσβαση στις ενισχύσεις είναι αναγκαίο να αποδειχθούν οι ζημιές που προκλήθηκαν από την εφαρμογή των υγειονομικών μέτρων για την καταστολή της επιδημίας της γρίπης των πτηνών κατά την περίοδο από 1η Οκτωβρίου 2017 έως 30 Ιουνίου 2018.
- 3 Στις 10 Απριλίου 2020, δυνάμει της decreto ministeriale n. 383/2020 (υπουργικής απόφασης 383/2020), ο ΝΝ υπέβαλε στη Regione Lombardia (Περιφέρεια Λομβαρδίας) αίτηση χορήγησης ενισχύσεων. Η Regione Lombardia (Περιφέρεια Λομβαρδίας) απέρριψε την εν λόγω αίτηση με την αιτιολογία ότι κατά την ημερομηνία υποβολής της ο ΝΝ δεν είχε στην κυριότητά του εκτροφεία πουλερικών και, ως εκ τούτου, δεν πληρούσε την προϋπόθεση που προβλέπεται στο άρθρο 3 της προπαρατεθείσας decreto ministeriale (υπουργικής απόφασης). Συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη περιορίζει την πρόσβαση στις ενισχύσεις αποκλειστικά στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα των

πουλερικών. Συναφώς, το προβαλλόμενο από τον NN γεγονός ότι η δραστηριότητα συνεχίστηκε από τα τέκνα του δεν κρίθηκε λυσιτελής.

- 4 Κατά της άρνησης της Regione Lombardia (Περιφέρειας Λομβαρδίας) ο NN άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (διοικητικού δικαστηρίου περιφέρειας Λομβαρδίας). Εντούτοις, το τελευταίο απέρριψε την προσφυγή, κρίνοντας, μεταξύ άλλων, ότι ο εκτελεστικός κανονισμός 2019/1323 αποσκοπεί στο να ευνοήσει τον γεωργό που εξακολουθεί να ασκεί δραστηριότητα, αποκαθιστώντας τις ζημίες που αυτός υπέστη, όχι όμως με σκοπό την αποζημίωση του επιχειρηματία, αλλά τη στήριξη της αγοράς και, ως εκ τούτου, των επιχειρήσεων που βρίσκονται σε λειτουργία. Εξάλλου, κατά το Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (διοικητικό δικαστήριο περιφέρειας Λομβαρδίας) δεν αποκλείεται η γεωργική εκμετάλλευση που απέκτησαν τα τέκνα του NN να έχει δυνατότητα πρόσβασης στις ενισχύσεις, αλλά η αίτηση θα έπρεπε να υποβληθεί από τους νέους επιχειρηματίες και όχι από τον πατέρα τους ο οποίος δεν είναι πλέον επιχειρηματίας.
- 5 Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 19 Μαρτίου 2020 ο NN άσκησε έφεση ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) κατά της απόφασης του Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (διοικητικού δικαστηρίου περιφέρειας Λομβαρδίας). Με την εν λόγω έφεση ο NN ζήτησε ρητά από το Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, να επιληφθεί του ζητήματος της ορθής ερμηνείας του άρθρου 220 του κανονισμού (ΕΕ) 1308/2013 και του εκτελεστικού κανονισμού 2019/1323, δηλαδή των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης οι οποίες τέθηκαν σε εφαρμογή με την decreto ministeriale n. 383/2020 (υπουργική απόφαση 383/2020) της 15ης Ιανουαρίου 2020.

### **Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης**

- 6 Σύμφωνα με την ερμηνεία της Regione Lombardia (Περιφέρειας Λομβαρδίας), η οποία έγινε δεκτή από το Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (διοικητικό δικαστήριο περιφέρειας Λομβαρδίας), το άρθρο 3 της decreto ministeriale n. 383/2020 (υπουργικής απόφασης 383/2020) περιορίζει την πρόσβαση στις ενισχύσεις στις επιχειρήσεις που εξακολουθούν να δραστηριοποιούνται στον τομέα των αυγών και του κρέατος πουλερικών στην Ιταλία κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης. Αντιθέτως, αποκλείονται από τον κύκλο των δικαιούχων οι επιχειρήσεις οι οποίες, μολονότι υπέστησαν ζημίες από την επιδημία της γρίπης των πτηνών, εντούτοις, έπαυσαν στη συνέχεια τη δραστηριότητά τους.
- 7 Η εν λόγω ερμηνεία συνάγεται από το αντικείμενο της decreto ministeriale n. 383/2020 (υπουργικής απόφασης 383/2020), το οποίο εξειδικεύεται στη στήριξη της αγοράς για τους τομείς του κρέατος πουλερικών στην Ιταλία. Το οικονομικό μέτρο της «στήριξης της αγοράς», μολονότι προκύπτει από ζημιολόγο γεγονός το οποίο τοποθετείται κατ' ανάγκην στο παρελθόν, εντούτοις, προσανατολίζεται στο μέλλον, καθόσον ευνοεί εκμεταλλεύσεις οι οποίες κατά τον

χρόνο υποβολής της αίτησης ασκούν δραστηριότητα και εξακολουθούν να αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της αγοράς. Ως αγορά νοείται το σύνολο όλων των επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνται σε αυτήν σε δεδομένη στιγμή και όχι τα πρόσωπα που δραστηριοποιούνταν σε αυτήν πριν από την πρόβλεψη των ενισχύσεων.

- 8 Η υποστηριζόμενη από την Regione Lombardia (Περιφέρεια Λομβαρδίας) ερμηνεία της decreto ministeriale n. 383/2020 (υπουργικής απόφασης 383/2020) αμφισβητείται από τον NN, κατά τον οποίο οι ενισχύσεις που προβλέπονται στην εν λόγω decreto (απόφαση) έχουν τον χαρακτήρα αποζημίωσης για την αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας και, ως τέτοιες, πρέπει να χορηγούνται ακριβώς στους επιχειρηματίες που ασκούσαν δραστηριότητα κατά τον χρόνο επέλευσης του ζημιογόνου γεγονότος, έστω και αν στη συνέχεια έπαυσαν τη δραστηριότητά τους.
- 9 Ο NN φρονεί, επιπλέον, ότι η ερμηνεία της Regione Lombardia (Περιφέρειας Λομβαρδίας) είναι άδικη, καθόσον στερεί τη δυνατότητα πρόσβασης στις ενισχύσεις από τις επιχειρήσεις που επλήγησαν σοβαρότερα από την επιδημία της γρίπης των πτηνών, δηλαδή από εκείνες που αναγκάστηκαν να παύσουν τη δραστηριότητά τους πριν από τη χορήγηση των μέτρων αποζημίωσης λόγω των συσσωρευμένων χρεών.
- 10 Ο NN επισημαίνει, τέλος, ότι η χορήγηση των μέτρων αποζημίωσης σε όλες τις επιχειρήσεις που ασκούσαν δραστηριότητα κατά τον χρόνο επέλευσης του ζημιογόνου γεγονότος θα μπορούσε να λειτουργήσει ως κίνητρο για την τήρηση των υγειονομικών μέτρων, στο μέτρο που οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν να βασιστούν στη μεταγενέστερη αποζημίωση για την αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας.

#### **Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής**

- 11 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) επισημαίνει, κατ' αρχάς, ότι η έκβαση της διαφοράς εξαρτάται από την ερμηνεία του άρθρου 220 του κανονισμού 1308/2013 και του εκτελεστικού κανονισμού 2019/1323 που αποτελούν τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης οι οποίες τέθηκαν σε εφαρμογή με την decreto ministeriale n. 383/2020 (υπουργική απόφαση 383/2020) της 15ης Ιανουαρίου 2020.
- 12 Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) υπογραμμίζει, επιπλέον, ότι από τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης του δικαίου της Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων στον γεωργικό τομέα δεν μπορεί να γίνει δεκτό ή να αποκλεισθεί ότι οι επιχειρήσεις εκτροφής πουλερικών πρέπει να ασκούν δραστηριότητα κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης και/ή καταβολής του ευεργετήματος. Επομένως, η ορθή ερμηνεία της εν λόγω διάταξης φαίνεται ότι πρέπει να συναχθεί από τον σκοπό που επιδιώκει η ρύθμιση.

- 13 Κατά το αιτούν δικαστήριο, η διάταξη του δικαίου της Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων στον γεωργικό τομέα επιδιώκει τον σκοπό στήριξης της αγοράς και αποσκοπεί στην παροχή κινήτρου, δηλαδή στην ενθάρρυνση της δημιουργίας ή της ανάπτυξης πρωτοβουλιών στον εν λόγω τομέα. Κατά το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), ο σκοπός αυτός φαίνεται να αποκλείει από τον κύκλο των δικαιούχων τις επιχειρήσεις οι οποίες έπαυσαν τη δραστηριότητά τους πριν από την υποβολή της αίτησης και οι οποίες, ως εκ τούτου, δεν ανήκουν πλέον στην αγορά εκείνη την οποία σκοπεί να στηρίξει η ρύθμιση. Σε περίπτωση πρόωρης μεταβίβασης της εκμετάλλευσης, ο σκοπός αυτός θα πρέπει να επιτρέπει να περιλαμβάνονται στους δικαιούχους οι αποκτώντες την εκμετάλλευση, οι οποίοι συμβάλλουν στη διαμόρφωση της αγοράς που πρέπει να στηριχθεί.
- 14 Επιπλέον, κατά το αιτούν δικαστήριο, η αρχή της στήριξης της αγοράς δεν μπορεί να παραβλεφθεί ούτε στην περίπτωση έκτακτων γεγονότων, όπως είναι οι επιδημίες λοιμωδών νόσων των ζώων. Συγκεκριμένα, κατά το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), ακόμη και στην περίπτωση έκτακτων γεγονότων, η εξεταζόμενη διάταξη προϋποθέτει, βάσει του κριτηρίου του εύλογου χαρακτήρα, την ύπαρξη λειτουργικού συνδέσμου μεταξύ των ενισχύσεων που χορηγούνται σε επιχειρήσεις οι οποίες εξακολουθούν να ασκούν δραστηριότητα και του σκοπού στήριξης της αγοράς.
- 15 Κατά τα λοιπά, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) επισημαίνει ότι η διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν φαίνεται, ωστόσο, να απαιτεί την υποβολή επενδυτικού σχεδίου το οποίο να εξασφαλίζει ότι οι ενισχύσεις θα επαναδιατεθούν στην αγορά αναφοράς, ώστε να είναι δυνατή η στήριξή της στο μέλλον.
- 16 Τέλος, το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι ακόμη και αν οι επίμαχες ενισχύσεις χαρακτηριστούν ως αποζημίωση και, ως εκ τούτου, γίνει δεκτή η χορήγησή τους σε όλους τους επιχειρηματίες που έχουν υποστεί ζημία, ανεξαρτήτως της δραστηριοποίησής τους κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης, εντούτοις, ο χαρακτηρισμός αυτός θα μπορούσε να ικανοποιεί, έστω και εμμέσως, τον σκοπό στήριξης της αγοράς. Συγκεκριμένα, η πρόβλεψη μέτρων αποζημίωσης αποκαταστατικού χαρακτήρα ενισχύει τη συμμόρφωση των γεωργικών επιχειρήσεων προς τις υγειονομικές διατάξεις και, κατά συνέπεια, αυξάνει την εμπιστοσύνη των καταναλωτών στην τήρηση των μέτρων αναχαίτισης των επιδημιών.