

Υπόθεση C-708/22

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

Ημερομηνία υποβολής:

16 Νοεμβρίου 2022

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunal Supremo (Ισπανία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

21 Οκτωβρίου 2022

Προσφεύγουσα:

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC)

Καθού:

Administración General del Estado (Ισπανικό Δημόσιο)

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Διαδικασία για την κήρυξη ακυρότητας – Βασιλικό διάταγμα 41/2021 – Πρώτη τελική διάταξη, παράγραφος πέντε – Βασιλικό διάταγμα 1075/2014 – Άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 3 – Γεωργική δραστηριότητα – Μόνιμοι βοσκότοποι – Παραγωγή – Βοσκή με ζώα ίδιας εκμεταλλεύσεως – Διατήρηση γεωργικών εκτάσεων

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία – Άρθρο 267 ΣΛΕΕ – Κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) – Ενισχύσεις – Συμβατότητα εθνικής διατάξεως με το δίκαιο της Ένωσης – Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 – Άρθρα 4 και 32 παράγραφος 2 – Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 – Άρθρο 60 – Τεχνητή δημιουργία συνθηκών για τη λήψη ενισχύσεων – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων – Άρθρα 20 και 21 – Παραβίαση των

αρχών της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου.

Προδικαστικά ερωτήματα

1) Έχουν τα άρθρα 4 και 32, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, και το άρθρο 60 του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτά εθνική ρύθμιση όπως το βασιλικό διάταγμα 41/2021, το οποίο, προκειμένου να αποτραπεί η δημιουργία τεχνητών συνθηκών κατά την παραχώρηση δημόσιων μόνιμων βοσκοτόπων κοινής χρήσεως σε δικαιούχους που δεν τους χρησιμοποιούν, προβλέπει ότι η δραστηριότητα της βοσκής είναι επιτρεπτή μόνον εφόσον πραγματοποιείται με ζώα της ίδιας εκμεταλλεύσεως;

2) Έχει το άρθρο 60 του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 σχετικά με τη δημιουργία τεχνητών συνθηκών για τη λήψη ενισχύσεων την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό εθνική ρύθμιση όπως το βασιλικό διάταγμα 41/2021, το οποίο θεσπίζει τεκμήριο τεχνητής δημιουργίας συνθηκών για την πρόσβαση σε ενισχύσεις στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η γεωργική δραστηριότητα της βοσκής σε δημόσιους μόνιμους βοσκότοπους κοινής χρήσεως ασκείται με ζώα που δεν ανήκουν στην εκμετάλλευσή του αιτούντος την ενίσχυση;

3) Έχει το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013 την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό εθνική ρύθμιση όπως το βασιλικό διάταγμα 1075/2014, της 19ης Δεκεμβρίου 2014, το οποίο προβλέπει ότι η βοσκή εντός γεωργικών εκτάσεων δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως δραστηριότητα διατηρήσεως των εκτάσεων αυτών σε κατάσταση κατάλληλη για βοσκή;

4) Έχει το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013 την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό εθνική ρύθμιση όπως το βασιλικό διάταγμα 1075/2014, της 19ης Δεκεμβρίου 2014, σύμφωνα με το οποίο τα πρόσωπα που είναι απλοί κάτοχοι μη αποκλειστικού δικαιώματος βοσκής σε εκτάσεις που δεν τους ανήκουν και τα οποία μεταβιβάζουν το δικαίωμα αυτό σε τρίτο, προκειμένου ο τελευταίος να χρησιμοποιήσει τον βοσκότοπο για την εκτροφή των ζώων του, δεν ασκούν γεωργική δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', σημείο i, του εν λόγω κανονισμού;

5) Έχει το άρθρο 4, παράγραφοι 1, στοιχεία β' και γ', του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013 την έννοια ότι αντιβαίνει σε αυτό εθνική ρύθμιση όπως το βασιλικό διάταγμα 1075/2014, της 19ης Δεκεμβρίου 2014, το οποίο ορίζει ότι τα πρόσωπα που είναι απλοί κάτοχοι μη αποκλειστικού δικαιώματος βοσκής σε κοινόχρηστες εκτάσεις, των οποίων δεν είναι ιδιοκτήτες, δεν μπορούν να θεωρηθούν διαχειριστές των βοσκοτόπων επί των οποίων προβάλλεται το εν λόγω δικαίωμα και δη ως ασκούντες δραστηριότητες για τη διατήρηση των εν λόγω γεωργικών εκτάσεων σε κατάσταση κατάλληλη για βοσκή;

Νομολογία και σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της Κοινής γεωργικής πολιτικής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 637/2008 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου: άρθρο 4, παράγραφος 32, στοιχείο α΄.

Κανονισμός (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 την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 352/78, (ΕΚ) αριθ. 165/94, (ΕΚ) αριθ. 2799/98, (ΕΚ) αριθ. 814/2000, (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 και (ΕΚ) αριθ. 485/2008 του Συμβουλίου: άρθρο 60.

Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 639/2014 της Επιτροπής, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού 1307/2013 και για την τροποποίηση του παραρτήματος Χ του εν λόγω κανονισμού: άρθρο 4.

Κανονισμός (ΕΕ) 2020/127 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Ιανουαρίου 2020, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 όσον αφορά τη δημοσιονομική πειθαρχία από το οικονομικό έτος 2021 και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 όσον αφορά την ευελιξία μεταξύ πυλώνων για το ημερολογιακό έτος 2020.

Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2220 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 2020, σχετικά με τη θέσπιση ορισμένων μεταβατικών διατάξεων για τη στήριξη από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) τα έτη 2021 και 2022 και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1305/2013, (ΕΕ) αριθ. 1306/2013 και (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 όσον αφορά τους πόρους και την εφαρμογή τους τα έτη 2021 και 2022 και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 όσον αφορά τους πόρους και την κατανομή αυτής της στήριξης τα έτη 2021 και 2022.

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης): άρθρα 20 (ισότητα έναντι του νόμου) και 21 (απαγόρευση διακρίσεων).

Απόφαση της 7ης Απριλίου 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273).

Απόφαση της 7ης Απριλίου 2022, Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274).

Διάταξη της 26ης Νοεμβρίου 2021 Agrárminiszter (C-273/21, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:967).

Απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546).

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Βασιλικό διάταγμα 41/2021, της 26ης Ιανουαρίου, για τον καθορισμό ειδικών διατάξεων για την εφαρμογή, κατά τα έτη 2021 και 2022, των βασιλικών διαταγμάτων 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 και 1078/2014, όλα της 19ης Δεκεμβρίου 2014, που εκδόθηκαν για την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής στην Ισπανία (στο εξής: RD 41/2021): πρώτη τελική διάταξη, παράγραφος πέντε.

Βασιλικό διάταγμα 1075/2014, της 19ης Δεκεμβρίου 2014, σχετικά με την εφαρμογή από το 2015 των άμεσων ενισχύσεων στη γεωργία και την κτηνοτροφία και άλλα καθεστώτα στήριξης, καθώς και σχετικά με τη διαχείριση και τον έλεγχο των άμεσων ενισχύσεων και των ενισχύσεων για την αγροτική ανάπτυξη (στο εξής: RD 1075/2014): άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 3.

Ισπανικό Σύνταγμα: άρθρο 14 (ισότητα).

Συνοπτική παράθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας διαδικασίας

- 1 Την 1η Μαρτίου 2021, η Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC) (ισπανική ένωση παραγωγών βοοειδών) άσκησε προσφυγή κατά του RD 41/2021, ζητώντας την ακύρωση της πρώτης τελικής διατάξεως, παράγραφος πέντε, του εν λόγω RD (στο εξής: επίμαχη διάταξη), η οποία τροποποιεί το άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 3 του RD 1075/2014.
- 2 Σύμφωνα με την αρχική διατύπωση του εν λόγω άρθρου, ο αιτών την ενίσχυση έπρεπε να αναφέρει για κάθε αγροτεμάχιο ξεχωριστά εάν αυτή επρόκειτο να χρησιμοποιηθεί για την καλλιέργεια ή τη διατήρησή του. Στην περίπτωση της διατηρήσεως, εφόσον επρόκειτο για βοσκότοπους, ήταν απαραίτητο να αναφέρεται αν η διατήρηση θα γινόταν με βοσκή ή άλλες τεχνικές. Ο κατάλογος των δραστηριοτήτων που αφορούν τη διατήρηση περιλαμβάνεται στο παράρτημα IV του RD 1075/2014.
- 3 Μετά την τροποποίηση του άρθρου 11, παράγραφοι 2 και 3, του RD 1075/2014 με το RD 41/2021, η διάταξη αυτή ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι πρέπει να αναφέρεται εάν πρόκειται να πραγματοποιηθεί παραγωγική δραστηριότητα διά βοσκής και ότι, στην περίπτωση των δημόσιων μόνιμων βοσκοτόπων κοινής χρήσεως, η παραγωγική δραστηριότητα που πραγματοποιείται διά βοσκής επιτρέπεται μόνον με ζώα της ίδιας εκμεταλλεύσεως του αιτούντος την ενίσχυση και δεν επιτρέπεται καμία από τις δραστηριότητες διατηρήσεως που απαριθμούνται στο παράρτημα IV του RD 1075/2014.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 4 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η προσβαλλόμενη διάταξη είναι άκυρη για τους ακόλουθους λόγους:
- Παράβαση των άρθρων 4 και 32 του κανονισμού 1307/2013 και του άρθρου 4 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 639/2014, και παράβαση της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με την επιλεξιμότητα των μόνιμων βοσκοτόπων για τις άμεσες ενισχύσεις: το ισπανικό κράτος δεν μπορεί να θέτει προϋποθέσεις για την επιλεξιμότητα των βοσκοτόπων που δεν προβλέπονται από τη νομοθεσία της Ένωσης και είναι αντίθετες προς αυτή, όπως στην περίπτωση της νεοεισαχθείσας προϋποθέσεως με βάση την οποία, στην περίπτωση δημόσιων βοσκοτόπων κοινής χρήσεως, ο βοσκότοπος πρέπει να αποτελεί πράγματι αντικείμενο βοσκής και, επιπλέον, με ζώα της εκμεταλλεύσεως του αιτούντος την ενίσχυση (δηλαδή να χρησιμοποιείται για την εκτροφή του ζωικού κεφαλαίου του αιτούντος), σαν να επρόκειτο για ενίσχυση που συναρτάται με την παραγωγή.
 - Παράβαση του άρθρου 60 του κανονισμού 1306/2013 και παράβαση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την τεχνητή δημιουργία συνθηκών για την πρόσβαση σε ενισχύσεις: η επίμαχη διάταξη εισάγει ένα αμάχητο τεκμήριο περί διαπράξεως απάτης, το οποίο αποκλείει στον αποκλεισμό από το σύστημα ενισχύσεων των κτηνοτρόφων που προβαίνουν σε εντατική παραγωγή, υπολαμβάνοντας ότι δεν δικαιούνται άμεσης στρεμματικής ενισχύσεως, παρά το γεγονός ότι τη λαμβάνουν από το έτος 2000 και δεν υποχρεώθηκαν ποτέ να βόσκουν τα ζώα τους σε μόνιμους βοσκότοπους που εντάσσονται στην εκμετάλλευσή τους.
 - Παράβαση των άρθρων 20 και 21 του Χάρτη και του άρθρου 14 του ισπανικού Συντάγματος, τα οποία εγγυώνται την ισότητα ενώπιον του νόμου και την απαγόρευση των διακρίσεων σε θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έχει καθιερωθεί διακριτική μεταχείριση μεταξύ Ισπανών και Ευρωπαίων βοοτρόφων, καθώς και μεταξύ των ίδιων των Ισπανών βοοτρόφων, καθώς απαιτείται βοσκή με ζώα ίδιας εκμεταλλεύσεως μόνον σε δημόσιους βοσκότοπους κοινής χρήσεως και όχι σε ιδιωτικούς.
 - Παραβίαση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου: η επίμαχη διάταξη θεσπίστηκε μετά από έξι χρόνια εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης, τη στιγμή που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε απαιτήσει από τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν τη συνέχεια, κατά τα έτη 2021 και 2022, της καταβολής των ενισχύσεων που λάμβαναν οι κτηνοτρόφοι, χωρίς να αλλάξουν οι όροι επιλεξιμότητας των εν λόγω ενισχύσεων που ίσχυαν κατά την περίοδο 2014-2020, δεδομένου ότι η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ θα καθυστερήσει χρονικά και εν προκειμένω έχουν θεσπισθεί μόνον μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, σύμφωνα με τον κανονισμό 2020/127. Το ισπανικό κράτος παρέβη τις επιταγές αυτές χωρίς καμία νομική κάλυψη και χωρίς να συντρέχουν λόγοι επείγοντος ή αναγκαιότητας.

- Παραβίαση των αρχών του κράτους δικαίου, της αναθέσεως αρμοδιοτήτων, της ιεραρχήσεως των κανόνων δικαίου και της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης: το ισπανικό κράτος -το οποίο έχει αρμοδιότητες μόνο για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης- παραβίασε τις αρχές αυτές περιορίζοντας, μέσω του RD 41/2021, τη δυνατότητα δηλώσεως των βοσκοτόπων ανάλογα με το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς (δημόσιοι ή ιδιωτικοί) και τη χρήση τους (ιδιωτικοί ή κοινόχρηστοι).

5 Το καθού ισπανικό δημόσιο υποστηρίζει επί της ουσίας, τα εξής:

- Οι ευρωπαϊκοί κανονισμοί είναι άμεσης εφαρμογής, ωστόσο μπορεί να απαιτούν από τα κράτη μέλη τη θέσπιση κανόνων για την εφαρμογή τους [βλ. κανονισμό 1307/2013 (άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', σημεία ii' και iii', στοιχείο η', και παράγραφος 2) και κανονισμό 1306/2013 (άρθρο 4, παράγραφοι 1, 5, άρθρο 7, παράγραφος 1 και άρθρο 58, παράγραφοι 1 και 2)]. Συμμορφούμενη με την απαίτηση αυτή, η ισπανική κυβέρνηση δημοσίευσε, μεταξύ άλλων, το RD 1075/2014 και εισήγαγε σε αυτό τις απαραίτητες τροποποιήσεις για να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή της ΚΓΠ. Υπό αυτή την έννοια, το RD 41/2021 αποτελεί συνέπεια της εκδόσεως του κανονισμού 2020/2220.
- Η παράταση εφαρμογής της ισχύουσας ΚΓΠ δεν περιορίζει την εξουσία της κυβερνήσεως να προβεί στις αναγκαίες τροποποιήσεις του RD 1075/2014. Επιπλέον, το Βασίλειο της Ισπανίας, ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποχρεούται να εισαγάγει τις εν λόγω τροποποιήσεις βάσει του άρθρου 58, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013.
- Το άρθρο 11, παράγραφος 2, του RD 1075/2014, μετά την τροποποίηση που εισήχθη με το RD 41/2021, είναι σύμφωνο με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, όταν ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η γεωργική δραστηριότητα που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', σημείο i', του κανονισμού 1307/2013, μπορεί να ασκείται σε δημόσιο κοινόχρηστο βοσκότοπο μόνον με ζώα που ανήκουν στην εκμετάλλευση του γεωργού.
- Όσον αφορά την τεχνητή δημιουργία συνθηκών για την πρόσβαση στις ενισχύσεις, σύμφωνα με τη σκέψη 29 της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-434/12, στην παρούσα υπόθεση δεν τεκμαίρεται αμάχητα ότι οι προϋποθέσεις για τη λήψη των ενισχύσεων της ΚΓΠ έχουν δημιουργηθεί τεχνητά από τους βοοτρόφους, αλλά απλώς διαπιστώνεται το γεγονός αυτό, όπως αναφέρεται στην ίδια την προσφυγή.
- Ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας ότι το καθού προέβη σε κατάχρηση εξουσίας με την έκδοση της RD 41/2021, με την οποία, κατά την προσφεύγουσα, το καθού δεν επιδιώκει να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης, αλλά να εφαρμόσει εκ των προτέρων το στρατηγικό σχέδιο που φέρεται να έχει εκπονήσει η ισπανική κυβέρνηση για την έγκριση

της νέας ΚΓΠ, προκειμένου να αποκλείσει τον κλάδο των βοοτρόφων από το καθεστώς ενισχύσεων στο πλαίσιο της ΚΓΠ, είναι αβάσιμος.

- Το RD 41/2021 δεν εισάγει διακριτική μεταχείριση κατά παράβαση των άρθρων 20 και 21 του Χάρτη και του άρθρου 14 του ισπανικού Συντάγματος, δεδομένου ότι απαιτεί βοσκή με ζώα ίδιας εκμεταλλεύσεως μόνο σε δημόσιους κοινόχρηστους βοσκότοπους και όχι σε ιδιωτικούς. Εν προκειμένω, αξίζει να υπενθυμισθεί ότι η βοσκή δεν αναγνωρίζεται σε καμία περίπτωση ως γεωργική δραστηριότητα για τη διατήρηση μιας γεωργικής εκτάσεως σε κατάσταση κατάλληλη για βοσκή, ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για δημόσιο ή ιδιωτικό βοσκότοπο, ανήκοντα στον αιτούντα την ενίσχυση ή σε τρίτους. Επομένως, δεν υπάρχει διάκριση μεταξύ των βοοτρόφων που είναι κάτοχοι δικαιωμάτων βοσκής σε δημόσιες κοινόχρηστες εκτάσεις και των κατόχων αντίστοιχων δικαιωμάτων σε ιδιωτικές εκτάσεις: κανένας από τους δύο δεν μπορεί να δηλώσει ότι ασκεί δραστηριότητα διατηρήσεως αυτών των βοσκοτόπων, συνιστάμενη στη βοσκή εντός αυτών. Είναι αλήθεια ότι, στην περίπτωση των ιδιόκτητων βοσκοτόπων, ο κανόνας δεν απαιτεί να ασκείται η γεωργική παραγωγική δραστηριότητα απαραίτητως με ζώα ίδιας εκμεταλλεύσεως, ούτε αποκλείει τη δυνατότητα να εκτελούνται στους εν λόγω βοσκότοπους οι δραστηριότητες διατηρήσεως που απαριθμούνται στο παράρτημα IV του RD 1075/2014, ωστόσο αυτό οφείλεται στο διαφορετικό νομικό καθεστώς που ισχύει για τους διαφορετικού τύπου βοσκότοπους. Δεν υφίσταται διάκριση, διότι, σε κάθε περίπτωση, ο αιτών την ενίσχυση πρέπει να ασκεί αποτελεσματική και πραγματική γεωργική δραστηριότητα στον κοινόχρηστο βοσκότοπο.
- Η επικαλούμενη στην προσφυγή παραβίαση των αρχών της ιεραρχίας των κανόνων και της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης βασίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι η ισπανική νομοθεσία είναι αντίθετη στην ευρωπαϊκή. Εφόσον δεν υπάρχει τέτοια αντίθεση, δεν υπάρχει παραβίαση της αρχής της ιεραρχίας των κανόνων ή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης.
- Όσον αφορά την παραβίαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, το επιχείρημα της προσφεύγουσας στηρίζεται και πάλι σε εσφαλμένη παραδοχή, υπολαμβάνοντας ότι το RD 41/2021 θέτει διαφορετικές και πρόσθετες προϋποθέσεις για τη λήψη ενισχύσεων στο πλαίσιο της ΚΓΠ, από εκείνες που απαιτεί η νομοθεσία της Ένωσης. Ωστόσο, στην πραγματικότητα, οι τροποποιήσεις που εισήχθησαν στο RD 1075/2014 με το RD 41/2021 αποσκοπούν καθαρά στην ερμηνεία ή την αποσαφήνιση του κανονισμού 1307/2013· έχει ρητά διευκρινισθεί ότι, κατά ορθή ερμηνεία της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, δεν επιτρέπεται στους κατόχους δικαιωμάτων βοσκής σε δημόσιες κοινόχρηστες εκτάσεις να δηλώνουν οποιαδήποτε άλλη παραγωγική δραστηριότητα πέραν της βοσκής με δικά τους ζώα και ότι δεν μπορούν να δηλώνουν γεωργικές δραστηριότητες για τη διατήρηση τέτοιων εκτάσεων.

- Είναι απαράδεκτο το γεγονός ότι ένα πρόσωπο (είτε είναι κτηνοτρόφος ή, ειδικότερα, βοοτρόφος είτε όχι), στο οποίο έχουν παραχωρηθεί δικαιώματα βοσκής σε δημόσιους κοινόχρηστους βοσκότοπους και το οποίο απλώς μεταβιβάζει τα εν λόγω δικαιώματα σε τρίτους, ώστε οι τελευταίοι να χρησιμοποιούν τους βοσκότοπους προς τον σκοπό εκτροφής των ζώων τους, μπορεί να επικαλεσθεί νομίμως ότι, με τον τρόπο αυτό, ασκεί γεωργική δραστηριότητα που του παρέχει δικαίωμα λήψεως ενισχύσεων στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Εν ολίγοις, ο τρόπος με τον οποίο λειτουργούσαν οι βοοτρόφοι που αναφέρονται στην προσφυγή ήταν πάντοτε αντίθετος προς τη νομοθεσία της Ένωσης. Αν έχει πράγματι εφαρμοσθεί τέτοια πρακτική, οι αρμόδιες δημόσιες αρχές θα πρέπει να κινήσουν τις κατάλληλες διαδικασίες για την εξέταση των παρατυπιών που διαπράχθηκαν.
- Το αμφισβητούμενο ζήτημα στην υπό κρίση υπόθεση αφορά το κατά πόσον το άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 3, του RD 1075/2014, όπως τροποποιήθηκε, είναι σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτόν, θα πρέπει να ερμηνευθούν οι έννοιες του επιλέξιμου εκταρίου, της γεωργικής εκτάσεως, του μόνιμου βοσκότοπου και της γεωργικής δραστηριότητας για τους σκοπούς της λήψεως άμεσης στρεμματικής ενισχύσεως, που προβλέπονται στα άρθρα 4 και 32 του κανονισμού 1307/2013, καθώς και η αναφορά στην απαγόρευση της δημιουργίας τεχνητών όρων προσβάσεως στις ενισχύσεις που προβλέπεται στο άρθρο 60 του κανονισμού 1306/2013.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 6 Το Ανώτατο Δικαστήριο θεωρεί ότι η υποβολή των προδικαστικών ερωτημάτων είναι αναπόφευκτη, διότι η νομολογία του Δικαστηρίου που εξετάζεται κατωτέρω δεν επιλύει τα ζητήματα που εγείρονται για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.
- 7 Μολονότι η εκδοθείσα διάταξη στην υπόθεση C-273/21 αφορούσε την ερμηνεία του άρθρου 32, παράγραφος 2, στοιχεία α' και β', του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013, τα ζητήματα που τέθηκαν στην υπόθεση εκείνη ήταν διαφορετικά από αυτά της παρούσας υποθέσεως. Στην υπόθεση εκείνη, το ζήτημα αφορούσε μια περιοχή που σύμφωνα με την ουγγρική νομοθεσία χαρακτηριζόταν ως αεροδρόμιο, στην οποία όμως δεν ασκούσαν καμία δραστηριότητα σχετική με το αεροδρόμιο αυτό. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μια γεωργική έκταση που χρησιμοποιείται για γεωργικούς σκοπούς πρέπει να χαρακτηρίζεται ως τέτοια εφόσον χρησιμοποιείται πράγματι ως μόνιμος βοσκότοπος για την εκτροφή ζώων.
- 8 Στην απόφαση επί της υποθέσεως C-116/20, τα πραγματικά περιστατικά ήταν παρεμφερή με αυτά της παρούσας υποθέσεως (βλ. ιδίως τις σκέψεις 26 έως 31 της αποφάσεως). Ωστόσο, η εν λόγω υπόθεση αφορούσε συγκεκριμένη περίπτωση αιτούντος ενίσχυση, ο οποίος δεν την έλαβε για τον λόγο ότι δεν πληρούσε ορισμένες προϋποθέσεις που επιβάλλει η ρουμανική εθνική νομοθεσία, ενώ, στην

παρούσα υπόθεση, αμφισβητείται άμεσα μια συγκεκριμένη διάταξη ενός νομοθετήματος και όχι ένα μέτρο που θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή ενός κανόνα. Επιπλέον, τα ζητήματα που επιλύθηκαν από το Δικαστήριο στην εν λόγω υπόθεση αφορούσαν την ερμηνεία του κανονισμού (ΕΕ) 73/2009, ο οποίος καταργήθηκε με τον κανονισμό 1307/2013 που εφαρμόζεται στην παρούσα υπόθεση. Ως εκ τούτου, το σκεπτικό που περιέχεται στην εν λόγω απόφαση (ιδίως οι σκέψεις 75, 76, 85, 86 και 87) δεν αίρει οριστικά τις αμφιβολίες του Ανωτάτου Δικαστηρίου ως προς την ορθή ερμηνεία των άρθρων 4 και 32 του κανονισμού 1307/2013 και του άρθρου 60 του κανονισμού 1306/2013.

- 9 Στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως επί της υποθέσεως C-176/20, τα άρθρα 4 και 32 του κανονισμού 1307/2013 και το άρθρο 60 του κανονισμού 1306/2013 (σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκέψεις 4 και 16 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 639/2014) αποτελούν, όπως και στην περίπτωση μας, αντικείμενο ερμηνείας. Ωστόσο, η ερμηνεία των διατάξεων αυτών στην υπόθεση C-176/20 βασίζεται σε πραγματικά περιστατικά που δεν είναι ταυτόσημα με αυτά της παρούσας υποθέσεως. Στην υπόθεση εκείνη (βλ. σκέψη 49 της εν λόγω αποφάσεως), το τιθέμενο ερώτημα αφορούσε το αν εμπίπτει στην έννοια του «ενεργού γεωργού» ένα νομικό πρόσωπο στο οποίο έχει παραχωρηθεί δύναμη συμβάσεως παραχωρήσεως δημοτικός βοσκότοπος, και το οποίο βόσκει στην εν λόγω έκταση ζώα που του έχουν παραχωρήσει δωρεάν οι ιδιοκτήτες τους. Αντίθετα, στην παρούσα υπόθεση, ο στόχος είναι να διευκρινισθεί κατά πόσον τα πρόσωπα που είναι απλοί κάτοχοι μη αποκλειστικού δικαιώματος βοσκής σε κοινόχρηστες εκτάσεις των οποίων δεν είναι ιδιοκτήτες, μπορούν να θεωρηθούν «διαχειριστές» των βοσκοτόπων τους οποίους αφορά το εν λόγω δικαίωμα ως ασκούντες δραστηριότητες για τη διατήρηση της εν λόγω γεωργικής εκτάσεως σε κατάσταση κατάλληλη για βοσκή, και, επίσης, εάν, στην περίπτωση αυτή, τα πρόσωπα αυτά μπορούν να θεωρηθούν ότι ασκούν γεωργική δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', σημείο ι', του κανονισμού 1307/2013, όταν μεταβιβάζουν το δικαίωμα αυτό σε τρίτους, ώστε οι τελευταίοι να χρησιμοποιούν τη βοσκήσιμη γη για την εκτροφή των ζώων τους. Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 60 του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013, υπάρχουν επίσης σημαντικές διαφορές μεταξύ της παρούσας και της εκεί εξεταζόμενης υποθέσεως, δεδομένου ότι στην τελευταία -σε αντίθεση με την παρούσα υπόθεση- γινόταν αναφορά, ως στοιχείων που πρέπει να ληφθούν υπόψη, στην κατά παράβαση του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου σύναψη της συμβάσεως παραχωρήσεως και στο περιεχόμενο των επίμαχων στην κύρια δίκη συμβάσεων χρησιδανείου, ιδίως εάν από αυτές προέκυπτε ότι η βοσκή των παραχωρούμενων ζώων δεν πραγματοποιούνταν από την Avio Lucos, αλλά από τους ιδιοκτήτες των ζώων.