Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 1ης Ιουνίου 2016*

«Κοινή γεωργική πολιτική — Άμεσες ενισχύσεις — Συμπληρωματικά κριτήρια για τις περιοχές οικολογικής εστίασης με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου — Άρθρο 45, παράγραφος 8, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 639/2014 — Άρθρο 46, παράγραφος 9, στοιχείο α', του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013 — Κατάχρηση εξουσίας — Ασφάλεια δικαίου — Απαγόρευση των διακρίσεων — Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη — Δικαίωμα ιδιοκτησίας — Υποχρέωση αιτιολογήσεως»

Στην υπόθεση T-662/14,

Ουγγαρία, εκπροσωπούμενη από τους M. Z. Fehér και G. Koós,

προσφεύγουσα,

κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τους H. Kranenborg, A. Sipos και G. von Rintelen,

καθής,

με αντικείμενο αίτημα ακύρωσης της πρώτης περιόδου του άρθρου 45, παράγραφος 8, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 639/2014 της Επιτροπής, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και για την τροποποίηση του παραρτήματος Χ του εν λόγω κανονισμού (ΕΕ 2014, L 181, σ. 1), κατά το μέρος που ορίζει τα εξής: «επιλέγοντας από τον κατάλογο που καταρτίζεται βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΕ) [...] 1307/2013 τα πλέον κατάλληλα είδη από οικολογικής άποψης, αποκλείοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα εμφανώς μη αυτόχθονα είδη»,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Prek, πρόεδρο, I. Labucka και V. Kreuschitz (εισηγητή), δικαστές,

γραμματέας: S. Bukšek Tomac, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 2ας Δεκεμβρίου 2015,

εκδίδει την ακόλουθη

* * Γλώσσα διαδικασίας: η ουγγρική.

Απόφαση [1]

Ιστορικό της διαφοράς

1 Ο 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) 637/2008 και του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009 του Συμβουλίου (ΕΕ 2013, L 347, σ. 608, στο εξής: βασικός κανονισμός), θεσπίζει νέο νομικό πλαίσιο για τις άμεσες ενισχύσεις προς τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ).

2 Ένας από τους στόχους της ΚΓΠ, όπως αυτή επαναπροσδιορίστηκε με τον βασικό κανονισμό, είναι η ενίσχυση των περιβαλλοντικών επιδόσεων μέσω μιας υποχρεωτικής συνιστώσας των αμέσων ενισχύσεων για οικολογική μέριμνα, η οποία θα στηρίζει τις γεωργικές πρακτικές που είναι επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον και εφαρμόζονται σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη θα πρέπει να χρησιμοποιούν μέρος των εθνικών ανώτατων ορίων τους για τις άμεσες ενισχύσεις για τη χορήγηση ετήσιας ενίσχυσης, πέραν της βασικής ενίσχυσης, προκειμένου να τηρούνται από τους γεωργούς οι υποχρεωτικές πρακτικές που επιδιώκουν κατά προτεραιότητα στόχους κλιματικής και περιβαλλοντικής πολιτικής. Μία από τις πρακτικές αυτές, οι οποίες θα πρέπει να εφαρμόζονται σε ολόκληρη την επιλέξιμη έκταση της εκμετάλλευσης, είναι η δημιουργία περιοχών με οικολογική εστίαση (αιτιολογική σκέψη 37 του βασικού κανονισμού). Οι περιοχές αυτές θα πρέπει να καθορισθούν ιδίως προκειμένου να διασφαλισθεί και να βελτιωθεί η βιοποικιλότητα στις εκμεταλλεύσεις (αιτιολογική σκέψη 44 του βασικού κανονισμού).

3 Ο βασικός κανονισμός ορίζει ως εκ τούτου ότι, όταν η αρόσιμη γη μιας εκμετάλλευσης καλύπτει περισσότερα από δεκαπέντε εκτάρια, οι γεωργοί διασφαλίζουν ότι, από την 1η Ιανουαρίου 2015, μια έκταση αντιστοιχούσα τουλάχιστον στο 5 % της αρόσιμης γης της εκμετάλλευσης που δήλωσε ο γεωργός αποτελεί περιοχή οικολογικής εστίασης (άρθρο 46, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού).

4 Μεταξύ των διαφόρων περιοχών που μπορούν να χαρακτηριστούν από τα κράτη μέλη ως περιοχές οικολογικής εστίασης περιλαμβάνονται οι εκτάσεις με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου στις οποίες δεν χρησιμοποιούνται ορυκτά λιπάσματα ή φυτοπροστατευτικά προϊόντα (άρθρο 46, παράγραφος 2, στοιχείο ζ′, του βασικού κανονισμού).

5 Προκειμένου να διασφαλισθεί ότι οι περιοχές οικολογικής εστίασης θα καθορίζονται με αποτελεσματικό και συνεκτικό τρόπο, ο βασικός κανονισμός εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εκδίδει ορισμένες πράξεις για τον καθορισμό περαιτέρω κριτηρίων χαρακτηρισμού περιοχών ως περιοχών οικολογικής εστίασης (αιτιολογική σκέψη 45 του βασικού κανονισμού). Ειδικότερα, το άρθρο 46, παράγραφος 9, στοιχείο α′, του βασικού κανονισμού προβλέπει ότι ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων για τον καθορισμό περαιτέρω κριτηρίων χαρακτηρισμού των εκτάσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται τα πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου, ως περιοχών οικολογικής εστίασης.

6 Δυνάμει της εξουσιοδότησης αυτής, η Επιτροπή εξέδωσε τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό 639/2014 (ΕΕ), της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του βασικού κανονισμού (ΕΕ 2014, L 181, σ. 1, στο εξής: κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός).

7 Με τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό η Επιτροπή καθόρισε συμπληρωματικά κριτήρια για ορισμένες κατηγορίες περιοχών οικολογικής εστίασης. Όσον αφορά τις εκτάσεις με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου όπου δεν χρησιμοποιούνται ορυκτά λιπάσματα και/ή προϊόντα φυτοπροστασίας, η

1 — Παρατίθενται μόνον οι σκέψεις των οποίων η δημοσίευση κρίνεται σκόπιμη από το Γενικό Δικαστήριο.

Επιτροπή διευκρίνισε ότι τα κράτη μέλη καταρτίζουν έναν κατάλογο ειδών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον σκοπό αυτό, επιλέγοντας από τον κατάλογο που καταρτίζεται βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του βασικού κανονισμού τα πλέον κατάλληλα είδη από οικολογικής άποψης, αποκλείοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα εμφανώς μη αυτόχθονα είδη (άρθρο 45, παράγραφος 8, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού).

8 Μετά από τη δημοσίευση του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού η Ουγγαρία άσκησε προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, ζητώντας την ακύρωση του άρθρου 45, παράγραφος 8, του εν λόγω κανονισμού, καθόσον αυτό ορίζει ότι για τα πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου μπορούν να επιλέγονται μόνο τα πλέον κατάλληλα είδη από οικολογικής άποψης, αποκλειομένων κατ' αυτόν τον τρόπο των εμφανώς μη αυτοχθόνων ειδών (στο εξής: επίδικος περιορισμός)

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

9 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 15 Σεπτεμβρίου 2014 η Ουγγαρία άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

10 Η Ουγγαρία ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την πρώτη περίοδο του άρθρου 45, παράγραφος 8, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού κατά το μέρος που ορίζει τα εξής: «επιλέγοντας από τον κατάλογο που καταρτίζεται βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του κανονισμού (ΕΕ) [...] 1307/2013 τα πλέον κατάλληλα είδη από οικολογικής άποψης, αποκλείοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα εμφανώς μη αυτόχθονα είδη»·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

11 Η Επιτροπή ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.

12 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Γενικό Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία. Οι διάδικοι ανέπτυξαν προφορικώς τις απόψεις τους και απάντησαν στις ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 2ας Δεκεμβρίου 2015.

Επί της ουσίας

13 Η Ουγγαρία υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι η Επιτροπή, θεσπίζοντας τον επίδικο περιορισμό, πρώτον, υπερέβη τα όρια της εξουσιοδότησής της και περιόρισε αδικαιολόγητα την εξουσία εκτίμησης των κρατών μελών, δεύτερον, έλαβε υπόψη κριτήρια που αντιβαίνουν στον βασικό κανονισμό, τρίτον, υπέπεσε σε κατάχρηση εξουσίας, τέταρτον, παραβίασε την αρχή της ασφάλειας δικαίου, πέμπτον, παραβίασε την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, έκτον, παραβίασε την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, έβδομον, παραβίασε την αρχή της προστασίας του δικαιώματος ιδιοκτησίας και, όγδοον, παρέβη την υποχρέωση αιτιολόγησης.

Επί της υπέρβασης των ορίων της εξουσιοδότησης της Επιτροπής και του περιορισμού της εξουσίας εκτίμησης των κρατών μελών

14 Η Ουγγαρία υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η Επιτροπή επέβαλε τον επίδικο περιορισμό παρανόμως, υπερβαίνοντας τα όρια της εξουσιοδότησης που της είχε παρασχεθεί από τον βασικό κανονισμό και καθιστώντας θεωρητική την εξουσία των κρατών μελών να επιλέγουν είδη δέντρων για τη δημιουργία πρεμνοφυών δασών μικρού περίτροπου χρόνου τα οποία να πληρούν τα κριτήρια των περιοχών οικολογικής εστίασης. Κατά την Ουγγαρία, η ευρεία διατύπωση της εξουσιοδότησης που παρέχεται στην Επιτροπή οφείλεται στο γεγονός ότι οι περιοχές για τις οποίες αυτή εξουσιοδοτείται να καθορίσει κριτήρια είναι ιδιαιτέρως ετερόκλητες. Εξ αυτού όμως δεν προκύπτει ότι η Επιτροπή έχει ευρύ περιθώριο εκτίμησης. Η επιλογή των ειδών των δέντρων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν εμπίπτει στην αρμοδιότητα και στο ευρύ περιθώριο εκτίμησης των κρατών μελών, όπως αναγνωρίζονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ια′, και παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του βασικού κανονισμού και στην αιτιολογική σκέψη 55 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού. Ο τρόπος με τον οποίο έκανε χρήση της εξουσιοδότησής της η Επιτροπή προσκρούει στην ως άνω αρμοδιότητα και στο ως άνω περιθώριο εκτίμησης. Ο επίδικος περιορισμός καθιστά άνευ περιεχομένου την εξουσία εκτίμησης των κρατών μελών. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι θέσπισε τον επίδικο περιορισμό χωρίς να υπερβεί τα όρια των εξουσιών που της παρέσχε ο βασικός κανονισμός.

15 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω αιτιάσεων, επισημαίνεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ια′, του βασικού κανονισμού ορίζει ότι ως «πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου» νοούνται «εκτάσεις που είναι φυτεμένες με είδη δέντρων του κωδικού ΣΟ 0602 90 41 καθοριζόμενα από τα κράτη μέλη και αποτελούνται από ξυλώδεις πολυετείς καλλιέργειες, με έρριζα υποκείμενα ή παραφυάδες που παραμένουν στο έδαφος μετά τη συγκομιδή και αναπτύσσουν νέους βλαστούς την επόμενη περίοδο» και «με μέγιστο κύκλο συγκομιδής που καθορίζεται από τα κράτη μέλη». Επιπλέον, το άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του βασικού κανονισμού προβλέπει ότι τα κράτη μέλη «ορίζουν τα είδη δέντρων που είναι επιλέξιμα για πρεμνοφυή δάση βραχυχρόνιας αμειψισποράς καθώς και το μέγιστο κύκλο συγκομιδής όσον αφορά αυτά τα είδη δέντρων, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1, στοιχείο ια′[, του άρθρου 4 του βασικού κανονισμού]».

16 Επιπροσθέτως, το άρθρο 46, παράγραφος 9, στοιχείο α′, του βασικού κανονισμού παρέχει στην Επιτροπή την εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων για τον καθορισμό περαιτέρω κριτηρίων χαρακτηρισμού των ειδών εκτάσεων που αναφέρονται στο άρθρο 46, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού ως περιοχών οικολογικής εστίασης. Κατά τη διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη αποφασίζουν έως την 1η Αυγούστου 2014 εάν μία ή περισσότερες από τις κατηγορίες περιοχών που απαριθμούνται στο ίδιο άρθρο θα θεωρηθούν περιοχές οικολογικής εστίασης. Στην απαρίθμηση αυτή περιλαμβάνονται οι εκτάσεις με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου στις οποίες δεν χρησιμοποιούνται ορυκτά λιπάσματα ή φυτοπροστατευτικά προϊόντα. Συνεπώς, το άρθρο 46, παράγραφος 9, στοιχείο α′, του βασικού κανονισμού παρέχει στην Επιτροπή την εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων για τον καθορισμό κριτηρίων χαρακτηρισμού των εκτάσεων με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου στις οποίες δεν χρησιμοποιούνται ορυκτά λιπάσματα ή φυτοπροστατευτικά προϊόντα ως περιοχών οικολογικής εστίασης.

17 Κατά την αιτιολογική σκέψη 45 του βασικού κανονισμού, στην οποία διευκρινίζονται οι λόγοι παροχής εξουσιοδότησης στην Επιτροπή, «[π]ροκειμένου να διασφαλισθεί ότι οι περιοχές οικολογικής εστίασης καθορίζονται με αποτελεσματικό και συνεκτικό τρόπο, λαμβανομένων παράλληλα υπόψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των κρατών μελών, θα πρέπει να εξουσιοδοτηθεί η Επιτροπή να εκδίδει ορισμένες πράξεις όσον αφορά τον καθορισμό περαιτέρω κριτηρίων για το χαρακτηρισμό περιοχών ως περιοχών οικολογικής εστίασης· την αναγνώριση άλλων τύπων περιοχών οικολογικής εστίασης· τον καθορισμό συντελεστών μετατροπής για ορισμένους τύπους περιοχών οικολογικής εστίασης· τη θέσπιση κανόνων για την εφαρμογή, από τα κράτη μέλη, μέρους της περιοχής οικολογικής εστίασης σε περιφερειακό επίπεδο· τον καθορισμό κανόνων για συλλογική εφαρμογή της υποχρέωση διατήρησης των περιοχών οικολογικής εστίασης από εκμεταλλεύσεις σε κοντινή απόσταση· τον

καθορισμό του πλαισίου των κριτηρίων που πρέπει να ορίσουν τα κράτη μέλη για τη διαπίστωση της εν λόγω κοντινής απόστασης· και τον καθορισμό των μεθόδων προσδιορισμού της αναλογίας δασών προς γεωργικές εκτάσεις».

18 Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 46, παράγραφος 9, στοιχείο α', του βασικού κανονισμού, η Επιτροπή θέσπισε τον επίδικο περιορισμό ο οποίος επιβάλλει ένα συμπληρωματικό κριτήριο για τον χαρακτηρισμό ορισμένης περιοχής ως περιοχής οικολογικής εστίασης. Ειδικότερα, κατά τον επίδικο περιορισμό αποκλείονται τα μη αυτόχθονα είδη από τα πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου που φύονται σε έκταση που πρόκειται να χαρακτηριστεί ως περιοχή οικολογικής εστίασης. Συνεπώς, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 46, παράγραφος 2, στοιχείο ζ', του βασικού κανονισμού και του επίδικου περιορισμού, έκταση με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου χαρακτηρίζεται ως περιοχή οικολογικής εστίασης, εφόσον δεν χρησιμοποιούνται σε αυτήν ορυκτά λιπάσματα ή φυτοπροστατευτικά προϊόντα και το πρεμνοφυές δάσος αποτελείται από αυτόχθονα είδη.

19 Η Επιτροπή θέσπισε τον επίδικο περιορισμό χωρίς να υπερβεί τα όρια της εξουσιοδότησής της. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 46, παράγραφος 9, στοιχείο α', του βασικού κανονισμού καθόρισε περαιτέρω κριτήρια για τον χαρακτηρισμό των ειδών εκτάσεων που αναφέρονται στο άρθρο 46, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού ως περιοχών οικολογικής εστίασης. Ούτε το άρθρο 46, παράγραφος 9, στοιχείο α', του βασικού κανονισμού ούτε οι λοιπές διατάξεις του προβλέπουν ότι το εν λόγω κριτήριο δεν μπορεί να αφορά τα είδη δέντρων που μπορούν να φυτεύονται. Επιπλέον, για τους λόγους που εκτέθηκαν στις σκέψεις 31 και επόμενες ανωτέρω, ο επίδικος περιορισμός συμβάλλει στον καθορισμό των περιοχών οικολογικής εστίασης με αποτελεσματικό και συνεκτικό τρόπο, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της διατήρησης της βιοποικιλότητας των περιοχών αυτών.

20 Εξάλλου, η Επιτροπή, θεσπίζοντας τον επίδικο περιορισμό, δεν έθιξε την αρμοδιότητα και το περιθώριο εκτίμησης των κρατών μελών ως προς τον προσδιορισμό των ειδών δέντρων που μπορούν να φυτεύονται για τη δημιουργία πρεμνοφυών δασών μικρού περίτροπου χρόνου.

21 Πράγματι, ο βασικός κανονισμός, και ιδίως το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ια', και παράγραφος 2, στοιχείο γ', δεν παρέχει στα κράτη μέλη αποκλειστική αρμοδιότητα για την επιλογή των ειδών δέντρων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη δημιουργία περιοχών οικολογικής εστίασης. Όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή στα δικόγραφά της, μολονότι τα κράτη μέλη δύνανται να καταρτίζουν κατάλογο των ειδών δέντρων που ισχύει για τις καλλιέργειες πρεμνοφυών δασών μικρού περίτροπου χρόνου, εντούτοις μόνο τα είδη δέντρων που πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζει ο βασικός κανονισμός και τα συμπληρωματικά κριτήρια που καθορίζει η Επιτροπή, κάνοντας χρήση της εξουσιοδότησής της, μπορούν να ληφθούν υπόψη για τον χαρακτηρισμό των γεωργικών εκτάσεων ως περιοχών οικολογικής εστίασης.

22 Επιπλέον, ο επίδικος περιορισμός δεν περιορίζει το περιθώριο εκτιμήσεως ώστε να το καθιστά εντελώς συμβολικό και, στην πράξη, δεν το καθιστά άνευ περιεχομένου. Πράγματι, η Ουγγαρία δεν αμφισβήτησε τη διαπίστωση της Επιτροπής ότι από τις κοινοποιήσεις των κρατών μελών κατ' εφαρμογήν του άρθρου 46, παράγραφος 8, του βασικού κανονισμού προκύπτει ότι τα κράτη μέλη είχαν ορίσει αυτόχθονα είδη δέντρων για τη δημιουργία εκτάσεων με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου χαρακτηριζόμενων ως περιοχών οικολογικής εστίασης. Από τις κοινοποιήσεις αυτές προκύπτει ότι 18 κράτη μέλη και περιφέρειες άλλων δύο κρατών μελών επέλεξαν συνολικά 19 είδη δέντρων που καθιστούν δυνατή τη δημιουργία περιοχών οικολογικής εστίασης με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου. Τα κράτη μέλη κοινοποίησαν συνεπώς είδη που πληρούσαν τόσο τις απαιτήσεις που προβλέπει ο βασικός κανονισμός όσο και εκείνες του επίδικου περιορισμού. Επιπλέον, η Επιτροπή προέβαλε ότι σε σχεδόν 75 % των κρατών μελών, περιλαμβανομένης της Ουγγαρίας, υπήρχαν είδη δέντρων τα οποία καθιστούσαν δυνατή τη δημιουργία πρεμνοφυών δασών μικρού περίτροπου χρόνου τα οποία μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως περιοχές οικολογικής εστίασης. Έτσι, η Ουγγαρία, με την κοινοποίηση στην οποία προέβη κατ' εφαρμογήν του άρθρου 46,

παράγραφος 8, του βασικού κανονισμού, καθόρισε πέντε είδη δέντρων που χρησιμοποιούνται για τη δημιουργία πρεμνοφυών δασών μικρού περίτροπου χρόνου και, συγκεκριμένα, τη λεύκα, την ιτιά, τη σκλήθρα, τη μελία και τον σφένδαμο.

23 Εξάλλου, η Ουγγαρία δεν τεκμηριώνει επαρκώς το επιχείρημά της ότι η εξουσία εκτίμησης των κρατών μελών θα καθίστατο άνευ περιεχομένου για τον λόγο ότι κανένα αυτόχθον είδος δέντρου δεν είναι οικονομικά αποδοτικό. Ειδικότερα, η Ουγγαρία δεν εκθέτει επί ποίας βάσεως υποστηρίζει ότι η αποδοτικότητα αποτελεί στοιχείο το οποίο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για τον καθορισμό περαιτέρω κριτηρίων χαρακτηρισμού των περιοχών οικολογικής εστίασης, πολλώ δε μάλλον λαμβανομένου υπόψη ότι, για τα πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου, το άρθρο 46, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού ορίζει ότι 5 % των εκτάσεων που θα προσδιοριστούν στο πλαίσιο της οικολογικής υποχρέωσης δεν πρέπει να αποτελούν αρόσιμη γη. Επιπλέον και εν πάση περιπτώσει, η Ουγγαρία δεν επικαλέστηκε κανένα αποδεικτικό στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι δεν ήταν οικονομικά αποδοτική η καλλιέργεια αυτοχθόνων ειδών δέντρων για τα πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου.

24 Η επίκληση εκ μέρους της Ουγγαρίας της αιτιολογικής σκέψης 55 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού δεν κλονίζει τις ανωτέρω εκτιμήσεις. Πράγματι, κατά την ως άνω αιτιολογική σκέψη, «[η] περιορισμένη χρήση των εισροών που απαιτούνται για την καλλιέργεια πρεμνοφυών δασών μικρού περίτροπου χρόνου συνεπάγεται έμμεσα οφέλη για τη βιοποικιλότητα» και, «[γ]ια τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να καθορίζουν τους όρους που ισχύουν για αυτόν τον τύπο περιοχής οικολογικής εστίασης, προσδιορίζοντας τον κατάλογο των ειδών των δέντρων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν και τους κανόνες όσον αφορά τη χρήση των εισροών». Συνεπώς, η αιτιολογική σκέψη αυτή αφορά κυρίως τις εισροές. Επιπλέον, δεν μπορεί να υπερισχύσει του άρθρου 46, παράγραφος 9, στοιχείο α', του βασικού κανονισμού ούτε του άρθρου 45, παράγραφος 8, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού, το οποίο περιέχει τον επίδικο περιορισμό. Αυτό εξάλλου το συνομολογεί εμμέσως η Ουγγαρία, δεδομένου ότι στο δικόγραφο της προσφυγής της επισημαίνει ότι «οι αιτιολογικές σκέψεις, σε αντίθεση με τις διατάξεις των άρθρων, δεν έχουν δεσμευτική νομική ισχύ». Τέλος, καθόσον στην εν λόγω αιτιολογική σκέψη αναγνωρίζεται αρμοδιότητα των κρατών μελών, επισημαίνεται ότι, για τους λόγους που εκτέθηκαν στη σκέψη 21 ανωτέρω, δεν αποκλείει τη θέσπιση του επίδικου περιορισμού από την Επιτροπή. Η αιτιολογική σκέψη αυτή δεν μπορεί επομένως να επηρεάσει τις προεκτεθείσες εκτιμήσεις.

25 Για όλους τους ανωτέρω λόγους, πρέπει να απορριφθούν τα επιχειρήματα της Ουγγαρίας με τα οποία προβάλλεται ότι η Επιτροπή, θεσπίζοντας τον επίδικο περιορισμό, υπερέβη τα όρια της εξουσιοδότησής της και περιόρισε αδικαιολόγητα την εξουσία εκτίμησης των κρατών μελών.

Επί της λήψης υπόψη των πλέον κατάλληλων ειδών από οικολογικής άποψης και του αποκλεισμού των μη αυτοχθόνων ειδών

26 Η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή, με την προσθήκη της περιοριστικής προϋπόθεσης να χρησιμοποιούνται «τα πλέον κατάλληλα είδη από οικολογικής άποψης», ακολούθησε άποψη την οποία δεν αναγνωρίζει ο βασικός κανονισμός και η οποία μόλις συμβιβάζεται με το πνεύμα του. Επιπλέον, η Ουγγαρία αμφισβητεί το ότι μόνο τα αυτόχθονα είδη θεωρήθηκαν ως πλέον κατάλληλα από οικολογικής άποψης. Ο αποκλεισμός των μη αυτοχθόνων ειδών θα ήταν αποδεκτός μόνο στην περίπτωση που οικολογικά χρήσιμες θα ήταν μόνον οι εκτάσεις που επηρεάζουν άμεσα την βιοποικιλότητα. Η άποψη αυτή όμως είναι επιστημονικά ανακριβής και δεν συνάδει προς τον βασικό κανονισμό. Επομένως, ο αποκλεισμός των μη αυτοχθόνων ειδών βάσει του κριτηρίου των «πλέον κατάλληλ[ων] ειδ[ών] από οικολογικής άποψης» ενέχει πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

27 Όσον αφορά τη λήψη υπόψη των πλέον κατάλληλων ειδών από οικολογικής άποψης για τον χαρακτηρισμό εκτάσεως με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου ως περιοχής οικολογικής εστίασης, υπενθυμίζεται ότι, ως προς την ΚΓΠ, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης έχουν ευρεία εξουσία

εκτιμήσεως για τον ορισμό των επιδιωκόμενων σκοπών και την επιλογή των κατάλληλων μέσων δράσης. Κατά συνέπεια, ο επί της ουσίας έλεγχος του δικαστή της Ένωσης περιορίζεται στην εξέταση του αν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους τα θεσμικά όργανα υπέπεσαν σε πρόδηλη πλάνη ή σε κατάχρηση εξουσίας ή ακόμη αν τα όργανα αυτά υπερέβησαν προδήλως τα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας (βλ. απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2011, Γαλλία κατά Επιτροπής, T-257/07, EU:T:2011:444, σκέψεις 84 και 85 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

28 Επιπλέον, κατά την αιτιολογική σκέψη 44 του βασικού κανονισμού:

«Θα πρέπει να καθορισθούν περιοχές οικολογικής εστίασης προκειμένου να διασφαλισθεί και να βελτιωθεί η βιοποικιλότητα στις εκμεταλλεύσεις. Οι περιοχές οικολογικής εστίασης θα πρέπει, επομένως, να συνίστανται σε εκτάσεις οι οποίες επηρεάζουν άμεσα τη βιοποικιλότητα, όπως εκτάσεις σε αγρανάπαυση, χαρακτηριστικά τοπίου, αναβαθμίδες, ζώνες ανασχέσεως, αναδασωμένες περιοχές και αγροδασοκομικές εκτάσεις, ή οι οποίες επηρεάζουν έμμεσα τη βιοποικιλότητα μέσω μειωμένης χρήσης προσθέτων στην εκμετάλλευση, όπως εκτάσεις με εμβόλιμες καλλιέργειες και χειμερινή φυτική κάλυψη [...]».

29 Συνεπώς, οι περιοχές οικολογικής εστίασης πρέπει να καθορίζονται με σκοπό τη διασφάλιση και τη βελτίωση της βιοποικιλότητας στις εκμεταλλεύσεις.

30 Πλην όμως, η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη είδη τα οποία εκτιμά ότι είναι τα πλέον κατάλληλα από οικολογικής άποψης, δηλαδή είδη που είναι τα πλέον κατάλληλα για τη διατήρηση της ισορροπίας του φυσικού περιβάλλοντος και την προστασία του οικοσυστήματος των επίμαχων περιοχών, επέλεξε ένα κριτήριο που συμβάλλει στη διασφάλιση της βιοποικιλότητας. Πράγματι, η διατήρηση της ισορροπίας του φυσικού περιβάλλοντος της εκτάσεως κατά την επιλογή των ειδών συμβάλλει στη διασφάλιση της βιοποικιλότητας στην εκμετάλλευση, δεδομένου ότι εμποδίζει τη μεταβολή της. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως λαμβάνοντας υπόψη τα πλέον κατάλληλα από οικολογικής άποψης είδη για τον χαρακτηρισμό περιοχής οικολογικής εστίασης κατά την έννοια του βασικού κανονισμού. Η λήψη υπόψη του εν λόγω κριτηρίου δεν αντιβαίνει στον βασικό κανονισμό ή στο πνεύμα του.

31 Καθόσον η Ουγγαρία αμφισβητεί το ότι μόνο τα αυτόχθονα είδη θεωρήθηκαν ως πλέον κατάλληλα από οικολογικής άποψης, επισημαίνεται ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως, κρίνοντας ότι η καλλιέργεια ειδών δέντρων τα οποία είναι εμφανώς μη αυτόχθονα σε πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου δεν καθιστούσε δυνατή τη διασφάλιση ή τη βελτίωση της βιοποικιλότητας στις εκμεταλλεύσεις όπου φύονται. Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 28 ανωτέρω, με τον καθορισμό περιοχών οικολογικής εστίασης επιδιώκεται η διασφάλιση και η βελτίωση της βιοποικιλότητας στις εκμεταλλεύσεις. Η διασφάλιση της βιοποικιλότητας των εν λόγω περιοχών προϋποθέτει τη διασφάλιση του φυσικού περιβάλλοντός τους. Το γεγονός όμως ότι η Επιτροπή επέβαλε τα πρεμνοφυή δάση να αποτελούνται από αυτόχθονα είδη συμβάλλει στη διασφάλιση του περιβάλλοντος αυτού και, άρα, της βιοποικιλότητας των επίμαχων περιοχών. Πράγματι, ένα είδος θεωρείται αυτόχθον όταν αναπτύσσεται φυσιολογικά σε ορισμένη περιοχή χωρίς να έχει εισαχθεί εκεί. Αντιθέτως, η καλλιέργεια ειδών δέντρων τα οποία είναι εμφανώς μη αυτόχθονα δεν συμβάλλει κατ' ανάγκην στη διασφάλιση του φυσικού περιβάλλοντος ή του οικοσυστήματος των γεωργικών εκτάσεων, η δε Ουγγαρία δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο βάσει του οποίου να μπορεί να γίνει δεκτό ότι, εν προκειμένω, τα μη αυτόχθονα είδη δέντρων θα διασφαλίσουν και θα βελτιώσουν τη βιοποικιλότητα στις εκμεταλλεύσεις. Η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως ούτε παρέβη τον βασικό κανονισμό, περιορίζοντας την καλλιέργεια ειδών δέντρων στις περιοχές οικολογικής εστίασης με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου μόνο στα αυτόχθονα είδη.

32 Η Ουγγαρία υποστηρίζει επίσης ότι η Επιτροπή, προκρίνοντας με τη θέσπιση του επίδικου περιορισμού τις εκτάσεις που επηρεάζουν άμεσα τη βιολογική ποικιλότητα, παρέβλεψε τη δεύτερη προσέγγιση, βάσει της αιτιολογικής σκέψης 44 του βασικού κανονισμού, κατά την οποία η βιολογική

ποικιλότητα μπορεί επίσης να προωθηθεί μέσω εκτάσεων που την επηρεάζουν έμμεσα, χωρίς εντούτοις να εκθέσει σαφώς τους λόγους της επιλογής αυτής στις αιτιολογικές σκέψεις του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού ή στο υπόμνημα αντικρούσεως. Η Επιτροπή αμφισβητεί τα επιχειρήματα αυτά.

33 Από την αιτιολογική σκέψη 44 του βασικού κανονισμού (βλ. σκέψη 28 ανωτέρω) προκύπτει ότι οι περιοχές οικολογικής εστίασης πρέπει να συνίστανται σε εκτάσεις οι οποίες επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα τη βιοποικιλότητα, χωρίς οι δύο αυτές επιλογές να ιεραρχούνται.

34 Εν προκειμένω, με τον επίδικο περιορισμό επιδιώκεται ο καθορισμός των περιοχών οικολογικής εστίασης βάσει της άμεσης επίδρασής τους στη βιοποικιλότητα, δεδομένου ότι με αυτόν επιβάλλεται η χρήση αυτοχθόνων ειδών για τη δημιουργία περιοχών οικολογικής εστίασης με πρεμνοφυή δάση μικρού περίτροπου χρόνου.

35 Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι αυτή η επιλογή της Επιτροπής είναι αντίθετη προς το πνεύμα του βασικού κανονισμού, δεδομένου ότι αυτός προβλέπει τη δυνατότητα λήψης μέτρων που επηρεάζουν άμεσα τη βιοποικιλότητα. Η Επιτροπή μπορούσε, κάνοντας χρήση του περιθωρίου εκτίμησής της, να επιλέξει μέτρο που επηρεάζει άμεσα τη βιοποικιλότητα. Επιπλέον, δεν ήταν αναγκαία ιδιαίτερη επεξήγηση της επιλογής αυτής σε σχέση με περιορισμό που είχε έμμεση επίδραση, δεδομένου, αφενός, ότι οι δύο επιλογές δεν ιεραρχούνται μεταξύ τους και, αφετέρου, ότι υπήρχαν εν προκειμένω στα κράτη μέλη, και ιδίως στην Ουγγαρία, αυτόχθονα είδη δέντρων για τη δημιουργία πρεμνοφυών δασών μικρού περίτροπου χρόνου (βλ. σκέψη 22 ανωτέρω). Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθεί η αιτίαση της Ουγγαρίας η οποία βασίζεται στην επιλογή εκ μέρους της Επιτροπής κριτηρίου που ευνοεί άμεσα τη βιολογική ποικιλότητα.

36 Για όλους τους ανωτέρω λόγους, πρέπει να απορριφθούν οι αιτιάσεις της Ουγγαρίας με τις οποίες προβάλλεται ότι ο επίδικος περιορισμός στηρίζεται σε ανεπαρκές κριτήριο και ενέχει πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως. *[παραλειπόμενα]*

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.

Prek Labucka Kreuschitz

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο την 1η Ιουνίου 2016.

(υπογραφές)