Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΆΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΎ ΕΙΣΑΓΓΕΛΈΑ
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
της 25ης Νοεμβρίου 2020[1]

Υπόθεση C-361/19

De Ruiter vof
κατά
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[αίτηση του College van Beroep voor het bedrijfsleven
(διοικητικού εφετείου αρμόδιου επί οικονομικών υποθέσεων, Κάτω Χώρες)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Κοινή γεωργική πολιτική – Άμεσες ενισχύσεις – Κανονισμός (ΕΕ) 1306/2013 – Άρθρο 97, παράγραφος 1 – Άρθρο 99, παράγραφος 1 – Εκτελεστικός κανονισμός 809/2014 – Άρθρο 73, παράγραφος 4, στοιχείο α′ – Μειώσεις και αποκλεισμοί σε περίπτωση μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως – Προσδιορισμός του έτους που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του ποσοστού μειώσεως – Υπολογισμός της μειώσεως – Καταλογισμός της μειώσεως – Έτος μη συμμορφώσεως – Έτος διαπιστώσεως της μη συμμορφώσεως – Απόφαση Teglgaard και Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)»

I. Εισαγωγή

1. Η προβληματική στην υπό κρίση υπόθεση αποτελεί συνέχεια εκείνης της αποφάσεως Teglgaard και Fløjstrupgård[2].

2. Στην εν λόγω απόφαση το Δικαστήριο εκλήθη να κρίνει αν βάσει της τότε εφαρμοστέας ρυθμίσεως οι μειώσεις των οφειλόμενων στους γεωργούς άμεσων ενισχύσεων λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως[3] έπρεπε να υπολογιστούν βάσει των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν για το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο η εν λόγω μη συμμόρφωση *έλαβε χώρα* ή βάσει των ενισχύσεων του έτους κατά το οποίο αυτή *διαπιστώθηκε*[4]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ως βάση για τον υπολογισμό έπρεπε να χρησιμοποιηθεί το έτος κατά το οποίο *έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση[5].

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 Απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018 (C-239/17, στο εξής: απόφαση Teglgaard, EU:C:2018:597).

3 Για το σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως, βλ. σημεία 39 έως 41 των παρουσών προτάσεων.

4 Απόφαση Teglgaard, σκέψη 34.

5 Απόφαση Teglgaard, σκέψη 59.

3. Κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως Teglgaard, οι σχετικοί κανόνες είχαν ήδη καταργηθεί και αντικατασταθεί από νεότερη ρύθμιση, με την οποία τροποποιήθηκε το γράμμα των εφαρμοστέων διατάξεων. Η νέα αυτή ρύθμιση αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας στην υπό κρίση υπόθεση, στην οποία το τιθέμενο ζήτημα είναι το ίδιο με εκείνο που εξετάστηκε στην απόφαση Teglgaard, αλλά στο πλαίσιο της νέας ρυθμίσεως: προβλέπει η εν λόγω ρύθμιση ως βάση υπολογισμού των μειώσεων των άμεσων ενισχύσεων το έτος κατά το οποίο *έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση ή το έτος της *διαπιστώσεως* αυτής; Οι προς ερμηνεία διατάξεις είναι το άρθρο 97, παράγραφος 1, και το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013[6], καθώς και το άρθρο 73, παράγραφος 4, εισαγωγική περίοδος και στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014[7].

4. Επομένως, στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο καλείται, κατ' ουσίαν, να κρίνει αν με τη νέα ρύθμιση ο νομοθέτης θέλησε να τροποποιήσει το έτος βάσει του οποίου πρέπει να υπολογίζονται οι μειώσεις όπως αυτό προβλεπόταν από την προγενέστερη ρύθμιση.

5. Κατόπιν της αναλύσεώς μου, θα προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό, υπό την έννοια ότι ως βάση για τον υπολογισμό πρέπει να χρησιμοποιείται πάντοτε το έτος κατά το οποίο *έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση.

6. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε από το College van Beroep voor het bedrijfsleven (διοικητικό εφετείο αρμόδιο επί οικονομικών υποθέσεων, Κάτω Χώρες) στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ ενός γεωργού και του minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Υπουργού Γεωργίας, Φυσικού περιβάλλοντος και Ποιότητας Τροφίμων, στο εξής: Υπουργός) με αντικείμενο την επιβληθείσα από τον Υπουργό μείωση του ποσού των οφειλόμενων στον γεωργό άμεσων ενισχύσεων εξαιτίας δύο περιπτώσεων μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως.

[6] Κανονισμός 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 (ΕΕ 2013, L 347, σ. 549).

[7] Εκτελεστικός κανονισμός 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 (ΕΕ 2014, L 227, σ. 69).

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το εφαρμοστέο δίκαιο της Ένωσης στην υπόθεση Teglgaard (προηγούμενο νομικό πλαίσιο)

7. Το σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως εισήχθη με τον κανονισμό (ΕΚ) 1782/2003[8], όπως αυτός διευκρινίστηκε με τον κανονισμό εφαρμογής (ΕΚ) 796/2004[9] (τμήμα 1). Ακολούθως, οι κανονισμοί αυτοί καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από τον κανονισμό (ΕΚ) 73/2009[10] και τον κανονισμό εφαρμογής (ΕΚ) 1122/2009[11] (τμήμα 2), αντιστοίχως. Οι συγκεκριμένοι κανονισμοί ήταν οι επίμαχοι στην απόφαση Teglgaard.

1. Ο κανονισμός 1782/2003 και ο κανονισμός εφαρμογής 796/2004

8. Κατ' ουσίαν, το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003, στην απόδοσή του στη γαλλική γλώσσα, προέβλεπε ότι, σε περίπτωση μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως, το συνολικό ποσό των άμεσων ενισχύσεων που προβλέπεται να καταβληθούν το «ημερολογιακό έτος κατά το οποίο διαπιστώθηκε η μη συμμόρφωση» μειώνεται[12]. Αντιθέτως, σχεδόν στο σύνολο των λοιπών γλωσσικών αποδόσεων της εν λόγω διατάξεως γινόταν λόγος για «το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση»[13] [στο ελληνικό κείμενο, το «έτος κατά το οποίο σημειώθηκε η μη εφαρμογή»].

9. Από το έτος 2008, ο κανονισμός (ΕΚ) 146/2008[14] τροποποίησε το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003 ως εξής:

«Στις περιπτώσεις που δεν εφαρμόζονται οι κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης ή δεν τηρούνται πάντοτε οι ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες κατά τη διάρκεια ενός συγκεκριμένου ημερολογιακού έτους (εφεξής "το σχετικό ημερολογιακό έτος") και που η εν λόγω μη συμμόρφωση είναι το αποτέλεσμα πράξης ή παράλειψης άμεσα αποδιδόμενης στον γεωργό που υπέβαλε αίτηση ενίσχυσης κατά τη διάρκεια του σχετικού ημερολογιακού έτους, το συνολικό ποσό των άμεσων ενισχύσεων προς καταβολή […] στον εν λόγω γεωργό μειώνεται ή ακυρώνεται […].»

[8] Κανονισμός του Συμβουλίου της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 2019/93, (ΕΚ) αριθ. 1452/2001, (ΕΚ) αριθ. 1453/2001, (ΕΚ) αριθ. 1454/2001, (ΕΚ) αριθ. 1868/94, (ΕΚ) αριθ. 1251/1999, (ΕΚ) αριθ. 1254/1999, (ΕΚ) αριθ. 1673/2000, (ΕΟΚ) αριθ. 2358/71 και (ΕΚ) αριθ. 2529/2001(ΕΕ 2003, L 270, σ. 1).

[9] Κανονισμός (ΕΚ) της Επιτροπής της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή της πολλαπλής συμμόρφωσης, της διαφοροποίησης και του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς (ΕΕ 2004, L 141, σ. 18)

[10] Κανονισμός του Συμβουλίου της 19ης Ιανουαρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης για τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1290/2005, (ΕΚ) αριθ. 247/2006, (ΕΚ) αριθ. 378/2007 και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1782/2003 (ΕΕ 2009, L 30, σ. 16).

[11] Κανονισμός της Επιτροπής της 30ής Νοεμβρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση, τη διαφοροποίηση και το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, στο πλαίσιο των καθεστώτων άμεσης στήριξης για τους γεωργούς που προβλέπονται στον εν λόγω κανονισμό, καθώς και λεπτομερών διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου όσον αφορά την πολλαπλή συμμόρφωση στο πλαίσιο του καθεστώτος στήριξης που προβλέπεται για τον αμπελοοινικό τομέα (ΕΕ 2009, L 316, σ. 65).

[12] Κατά τη διατύπωση της αποδόσεως στη γαλλική γλώσσα, «στις περιπτώσεις που δεν εφαρμόζονται οι κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης ή οι ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες, ως αποτέλεσμα πράξης ή παράλειψης άμεσα αποδιδόμενης στον συγκεκριμένο γεωργό, το συνολικό ποσό των άμεσων ενισχύσεων που προβλέπεται να καταβληθούν κατά το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο διαπιστώθηκε η μη συμμόρφωση, μειώνεται».

[13] Βλ. απόφαση Teglgaard, σκέψη 36.

[14] Κανονισμός του Συμβουλίου, της 14ης Φεβρουαρίου 2008, σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 1782/2003 (ΕΕ 2008, L 46, σ. 1) (άρθρο 1, σημείο 1, στοιχείο α').

10. Το άρθρο 66, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής 796/2004 όριζε τα εξής:

«1. […] εάν η προσδιορισθείσα μη συμμόρφωση οφείλεται σε αμέλεια του κατόχου της εκμετάλλευσης, επιβάλλεται μείωση στο συνολικό ποσό άμεσης ενίσχυσης […] που έχει χορηγηθεί ή πρόκειται να χορηγηθεί στον συγκεκριμένο κάτοχο εκμετάλλευσης κατόπιν των αιτήσεων ενίσχυσης που υπέβαλε ή θα υποβάλει ακόμα κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους της διαπίστωσης. […]»

2. Ο κανονισμός 73/2009 και ο κανονισμός εφαρμογής 1122/2009

11. Από τις 19 Ιανουαρίου 2009, το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 146/2008, αντικαταστάθηκε με το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009 και, από τις 30 Νοεμβρίου 2009, το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού εφαρμογής 796/2004 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 70, παράγραφος 8, στοιχείο α′, του κανονισμού εφαρμογής 1122/2009.

12. Το άρθρο 23, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 73/2009 προέβλεπε τα εξής:

«1. Στις περιπτώσεις που δεν εφαρμόζονται οι κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης ή δεν τηρείται πάντοτε η καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση κατά τη διάρκεια ενός συγκεκριμένου ημερολογιακού έτους (εφεξής "το σχετικό ημερολογιακό έτος") και που η εν λόγω μη συμμόρφωση είναι το αποτέλεσμα πράξης ή παράλειψης άμεσα αποδιδόμενης στον γεωργό που υπέβαλε αίτηση ενίσχυσης κατά τη διάρκεια του σχετικού ημερολογιακού έτους, επιβάλλεται στον εν λόγω γεωργό μείωση του συνολικού ποσού άμεσων ενισχύσεων που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν […]».

13. Το άρθρο 70, παράγραφος 8, στοιχείο α′, του κανονισμού εφαρμογής 1122/2009 όριζε τα εξής:

«8. Για την επιβολή μειώσεων, το ποσοστό της μείωσης επιβάλλεται:

α) στο συνολικό ποσό των άμεσων ενισχύσεων που έχουν χορηγηθεί ή πρέπει να χορηγηθούν στον συγκεκριμένο γεωργό κατόπιν των αιτήσεων ενίσχυσης που υπέβαλε ή θα υποβάλει κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους της διαπίστωσης […]».

Β. Το εφαρμοστέο στη διαφορά της κύριας δίκης δίκαιο της Ένωσης

14. Από τις 17 Δεκεμβρίου 2013, οι σχετικές με την τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως διατάξεις του κανονισμού 73/2009 αντικαταστάθηκαν με τις διατάξεις του κανονισμού 1306/2013 [15] (τμήμα 1) και, από τις 17 Ιουλίου 2014, οι διατάξεις του εκτελεστικού κανονισμού 1122/2009 αντικαταστάθηκαν με εκείνες του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014

[15] Διευκρινίζω ότι, ενώ οι περί τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως διατάξεις του κανονισμού 73/2009 αντικαταστάθηκαν από τις διατάξεις του κανονισμού 1306/2013, εντούτοις οι διατάξεις του κανονισμού 73/2009 καταργήθηκαν τυπικώς με τον κανονισμό (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 (ΕΕ 2013, L 347, σ. 608).

(τμήμα 2), αντιστοίχως. Αυτοί είναι οι κανονισμοί, οι οποίοι αποτελούν μέρος της μεταρρυθμίσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ), που πρέπει να ερμηνευθούν στην υπό κρίση υπόθεση.

1. Ο κανονισμός 1306/2013

15. Η αιτιολογική σκέψη 53 του κανονισμού 1306/2013 έχει ως εξής:

«Ο κανονισμός [1782/2003], ο οποίος αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό [73/2009], καθιέρωσε την αρχή σύμφωνα με την οποία η καταβολή ορισμένων ενισχύσεων στο ακέραιο στους δικαιούχους στο πλαίσιο της ΚΓΠ θα πρέπει να συνδέεται με τη συμμόρφωση με κανόνες που αφορούν τη διαχείριση των εκτάσεων, τη γεωργική παραγωγή και τη γεωργική δραστηριότητα. […]»

16. Η αιτιολογική σκέψη 57 του εν λόγω κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«Από το σύστημα πολλαπλής συμμόρφωσης προκύπτουν ορισμένοι διοικητικοί περιορισμοί για τους δικαιούχους και τις εθνικές διοικήσεις, δεδομένου ότι πρέπει να εξασφαλίζονται η τήρηση βιβλίων, η διενέργεια ελέγχων και η επιβολή κυρώσεων, εφόσον είναι αναγκαίο. Οι εν λόγω κυρώσεις θα πρέπει να είναι αναλογικές, αποτελεσματικές και αποτρεπτικές. Οι κυρώσεις αυτές θα πρέπει να εφαρμόζονται με την επιφύλαξη άλλων κυρώσεων που προβλέπονται στην ενωσιακή ή εθνική νομοθεσία. Για λόγους συνοχής, κρίνεται σκόπιμο να συγκεντρωθούν οι σχετικές ενωσιακές διατάξεις σε μία και μόνη νομοθετική πράξη. […]»

17. Το άρθρο 91, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«1. Εφόσον ο δικαιούχος που αναφέρεται στο άρθρο 92 δεν τηρεί τους κανόνες πολλαπλής συμμόρφωσης του άρθρου 93, του επιβάλλεται διοικητική κύρωση.»

18. Το άρθρο 97 του ίδιου κανονισμού, με τίτλο «Επιβολή διοικητικών κυρώσεων», ορίζει στην παράγραφο 1, πρώτο εδάφιο, τα εξής:

«1. Η διοικητική κύρωση που προβλέπεται στο άρθρο 91 επιβάλλεται όταν δεν τηρούνται οι κανόνες της πολλαπλής συμμόρφωσης κατά τη διάρκεια ενός συγκεκριμένου ημερολογιακού έτους (“το σχετικό ημερολογιακό έτος”) και εφόσον η εν λόγω μη συμμόρφωση αποδίδεται άμεσα στον δικαιούχο που υπέβαλε την αίτηση ενίσχυσης ή πληρωμής κατά τη διάρκεια του σχετικού ημερολογιακού έτους.»

19. Το άρθρο 99 του κανονισμού 1306/2013, με τίτλο «Υπολογισμός της διοικητικής κύρωσης», προβλέπει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«1. Η διοικητική κύρωση που προβλέπεται στο άρθρο 91 επιβάλλεται με μείωση ή αποκλεισμό του συνολικού ποσού των πληρωμών του άρθρου 92 που έχει καταβληθεί ή πρόκειται να καταβληθεί στον εν λόγω δικαιούχο όσον αφορά τις αιτήσεις ενίσχυσης τις οποίες έχει υποβάλει ή θα υποβάλει κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους της διαπίστωσης του προβλήματος.

Για τον υπολογισμό των μειώσεων και των αποκλεισμών αυτών, λαμβάνονται υπόψη η σοβαρότητα, η έκταση, ο διαρκής χαρακτήρας και η επανάληψη της διαπιστούμενης μη συμμόρφωσης, καθώς και τα κριτήρια που καθορίζονται στις παραγράφους 2, 3 και 4.»

2. Ο εκτελεστικός κανονισμός 809/2014

20. Το κεφάλαιο ΙΙΙ του τίτλου V του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014 επιγράφεται «Υπολογισμός και επιβολή των διοικητικών κυρώσεων». Το περιλαμβανόμενο στο εν λόγω κεφάλαιο άρθρο 73, με τίτλο «Γενικές αρχές», ορίζει στην παράγραφο 4, στοιχείο α′, τα εξής:

«4. Η διοικητική κύρωση επιβάλλεται στο συνολικό ποσό των [άμεσων] ενισχύσεων [που] χορηγούνται ή πρόκειται να χορηγηθούν στον εν λόγω δικαιούχο:

α) σε συνέχεια αιτήσεων ενίσχυσης ή αιτήσεων πληρωμής που υπέβαλε ή θα υποβάλει κατά τη διάρκεια του έτους της διαπίστωσης […]».

III. Η διαφορά της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

21. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης είναι γεωργός. Το 2016, κατόπιν ελέγχου στην εκμετάλλευση του προσφεύγοντος, η Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (ολλανδική Αρχή ελέγχου τροφίμων και καταναλωτικών προϊόντων, στο εξής: NVWA) διαπίστωσε δύο περιπτώσεις μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως: μία περίπτωση στον τομέα της υγείας, η οποία έλαβε χώρα το 2015, και μία περίπτωση στον τομέα της καλής διαβιώσεως των ζώων, η οποία έλαβε χώρα το 2016.

22. Στις 16 Φεβρουαρίου 2017, κατόπιν αλληλογραφίας με τον προσφεύγοντα, η NVWA εξέδωσε απόφαση περί επιβολής στον προσφεύγοντα μειώσεως κατά ποσοστό 5 % στις άμεσες ενισχύσεις που επρόκειτο να του χορηγηθούν για το έτος 2016, λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως.

23. Ο προσφεύγων άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής, η οποία απερρίφθη από τον Υπουργό ως αβάσιμη με απόφαση της 30ής Ιουνίου 2017. Στη συνέχεια, ο προσφεύγων άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της εν λόγω απορριπτικής αποφάσεως του Υπουργού ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

24. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ο Υπουργός βασίμως επέβαλε τη μείωση στον προσφεύγοντα.

25. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει, κατ' αρχάς, ότι η πρώτη περίπτωση μη συμμορφώσεως έλαβε χώρα το 2015, ενώ η άλλη περίπτωση έλαβε χώρα το 2016. Αμφότερες οι σχετικές περιπτώσεις διαπιστώθηκαν το 2016. Επομένως, όσον αφορά την πρώτη περίπτωση, το *έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση δεν συμπίπτει με το *έτος της διαπιστώσεως*.

26. Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει, εν συνεχεία, ότι για καθεμία εκ των δύο περιπτώσεων μη συμμορφώσεως η NVWA επέβαλε μείωση κατά 3 % του ποσού της ενισχύσεως βάσει του άρθρου 39, παράγραφος 1, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 640/2014[16]. Δεδομένου ότι οι δύο περιπτώσεις μη συμμορφώσεως διαπιστώθηκαν κατά το ίδιο έτος, ήτοι το 2016, και καθεμία εξ αυτών αφορούσε διαφορετικό τομέα της πολλαπλής συμμορφώσεως, η NVWA

[16] Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός 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 (ΕΕ 2014, L 181, σ. 48).

συγχώνευσε τις μειώσεις και καθόρισε από κοινού το ύψος τους σε 5 %, ήτοι στο ανώτατο όριο μειώσεως σύμφωνα με το άρθρο 74 του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η NVWA υπολόγισε τη μείωση των άμεσων ενισχύσεων βάσει του έτους κατά το οποίο οι περιπτώσεις μη συμμορφώσεως *διαπιστώθηκαν* (το 2016) και όχι βάσει των ετών κατά τη διάρκεια των οποίων οι δύο περιπτώσεις μη συμμορφώσεως *έλαβαν χώρα* (το 2015 και το 2016, αντιστοίχως).

27. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι αυτός ο τρόπος υπολογισμού της μειώσεως είναι σύμφωνος με το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 και με το άρθρο 73, παράγραφος 4, εισαγωγική περίοδος και στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014. Συγκεκριμένα, εκτιμά ότι από τις εν λόγω διατάξεις προκύπτει με σαφήνεια ότι η μείωση των άμεσων ενισχύσεων λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως πρέπει να υπολογίζεται βάσει των άμεσων ενισχύσεων που χορηγήθηκαν για το *έτος διαπιστώσεως* της μη τηρήσεως.

28. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες σχετικά με τη συμβατότητα των εν λόγω διατάξεων με ορισμένες γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, όσον αφορά το ότι, στην περίπτωση που δεν συμπίπτουν το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως και το έτος κατά το οποίο αυτή διαπιστώθηκε, η μείωση υπολογίζεται βάσει του *έτους της διαπιστώσεως*. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν υπό το πρίσμα του σκεπτικού της αποφάσεως Teglgaard οι εν λόγω διατάξεις του δικαίου της Ένωσης πρέπει να θεωρηθούν αντίθετες προς τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως, της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου.

29. Υπό τις συνθήκες αυτές, το αιτούν δικαστήριο, με απόφαση της 23ης Απριλίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 3 Μαΐου 2019, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Είναι έγκυρες οι διατάξεις του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού [1306/2013] και του άρθρου 73, παράγραφος 4, εισαγωγική περίοδος και στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού [809/2014], όσον αφορά το ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, κρίσιμο για τον καθορισμό του έτους για το οποίο υπολογίζεται η μείωση λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως είναι το έτος διαπιστώσεως της μη τηρήσεως, σε περίπτωση που το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η εν λόγω μη συμμόρφωση δεν συμπίπτει με το έτος διαπιστώσεως αυτής;»

30. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Ολλανδική, η Δανική και η Γερμανική Κυβέρνηση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπλέον, οι εν λόγω μετέχοντες στη διαδικασία, καθώς και η Σουηδική Κυβέρνηση, απάντησαν στις γραπτές ερωτήσεις του Δικαστηρίου της 27ης Απριλίου 2020.

IV. Ανάλυση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις επί του προδικαστικού ερωτήματος

31. Με το υπό κρίση προδικαστικό ερώτημα, όπως αυτό είναι διατυπωμένο, το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο σχετικά με το *κύρος* του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 και του άρθρου 73, παράγραφος 4, εισαγωγική περίοδος και στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014 και όχι σχετικά με την *ερμηνεία* των διατάξεων αυτών. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι από τις διατάξεις αυτές προκύπτει με σαφήνεια ότι η μείωση των ενισχύσεων πρέπει να υπολογίζεται βάσει των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν το

έτος κατά το οποίο διαπιστώθηκε η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως [17].

32. Ωστόσο, δεν συμμερίζομαι την παραδοχή αυτή σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 και του άρθρου 73, παράγραφος 4, εισαγωγική περίοδος και στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014, επί της οποίας στηρίζεται το προδικαστικό ερώτημα.

33. Κατά τη γνώμη μου, από την πρώτη ανάγνωση των εν λόγω διατάξεων δεν είναι δυνατόν να συναχθεί με βεβαιότητα αν η συγκεκριμένη ρύθμιση καθορίζει ως βάση για τον υπολογισμό των μειώσεων το *έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση ή το *έτος της διαπιστώσεως* αυτής. Επομένως, πρέπει, πρωτίστως, να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως.

34. Προς τούτο, είναι αναγκαία η ερμηνεία όχι μόνον των διατάξεων οι οποίες μνημονεύονται στο προδικαστικό ερώτημα, αλλά κυρίως του άρθρου 97, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013. Συγκεκριμένα, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν ο υπολογισμός της μειώσεως ρυθμίζεται στο άρθρο 97, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 και όχι στο άρθρο 99, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού και στο άρθρο 73, παράγραφος 4, εισαγωγική περίοδος και στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014.

35. Κατόπιν της διευκρινίσεως αυτής, φρονώ πράγματι, όπως θα εξηγήσω κατωτέρω, ότι οι επίμαχες διατάξεις αναφέρονται στο *έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση ως βάση για τον υπολογισμό των μειώσεων, πράγμα που συνεπάγεται ότι δεν υφίσταται ζήτημα κύρους των διατάξεων, όπως αυτό τίθεται από το αιτούν δικαστήριο.

36. Κατά συνέπεια, στην υπό κρίση υπόθεση, το μόνο προς διευκρίνιση ζήτημα αφορά την ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων προκειμένου να καθοριστεί ποιο έτος πρέπει να επιλεγεί ως βάση για τον υπολογισμό της μειώσεως των άμεσων ενισχύσεων.

37. Κατόπιν των ανωτέρω, προκειμένου να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, επιβάλλεται να αναδιατυπωθεί το προδικαστικό ερώτημα ως εξής [18]: Έχουν το άρθρο 97, παράγραφος 1, και το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013, καθώς και το άρθρο 73, παράγραφος 4, εισαγωγική περίοδος και στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014, την έννοια ότι οι μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως πρέπει να υπολογίζονται βάσει των ενισχύσεων που χορηγούνται για το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο *έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση ή βάσει των ενισχύσεων που χορηγούνται για το έτος κατά το οποίο *διαπιστώθηκε* η εν λόγω μη συμμόρφωση;

38. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, θεωρώ χρήσιμο, κατ' αρχάς, να προβώ σε ορισμένες επισημάνσεις σχετικά με το σύστημα μειώσεως σε περίπτωση μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως (μέρος Β). Στη συνέχεια, θα υπενθυμίσω τα συμπεράσματα της αποφάσεως Teglgaard (μέρος Γ), πριν προχωρήσω στην ερμηνεία των εφαρμοστέων στην υπόθεση της κύριας δίκης διατάξεων (μέρος Δ).

[17] Βλ. σημείο 27 των παρουσών προτάσεων.

[18] Υπενθυμίζω ότι, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από το άρθρο 267 ΣΛΕΕ διαδικασίας συνεργασίας μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, εναπόκειται στο Δικαστήριο να δίνει στο αιτούν δικαστήριο χρήσιμη απάντηση που να του παρέχει τη δυνατότητα επιλύσεως της ένδικης διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο μπορεί να αναδιατυπώνει τα ερωτήματα που του υποβλήθηκαν ή να εξετάζει αν ένα ερώτημα σχετικό με το κύρος διατάξεως του δικαίου της Ένωσης στηρίζεται σε ορθή ερμηνεία αυτής της διατάξεως. Βλ. απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, σκέψεις 22 και 23).

Β. Επί του συστήματος μειώσεως σε περίπτωση μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως

39. Στον τομέα της ΚΓΠ, οι γεωργοί πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας ώστε να δικαιούνται να λάβουν άμεσες ενισχύσεις. Όσο λαμβάνουν τις ενισχύσεις αυτές, υπόκεινται επίσης στους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως [19], για τη μη τήρηση των οποίων επιβάλλονται ως κυρώσεις ποσοστιαίες μειώσεις του συνολικού ποσού της ενισχύσεως.

40. Η μείωση των άμεσων ενισχύσεων λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως διενεργείται σε δύο στάδια, τα οποία είναι ο *υπολογισμός* της μειώσεως και, εν συνεχεία, ο *καταλογισμός* της μειώσεως.

41. Κατά τον υπολογισμό τη μειώσεως, η επιλογή μεταξύ του *έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση και του *έτους διαπιστώσεως* αυτής, ως βάσεως για τον υπολογισμό, μπορεί να έχει σημαντική επίπτωση στο ποσό της μειώσεως. Πράγματι, οι πρακτικές παράμετροι χορηγήσεως των άμεσων ενισχύσεων, όπως ο αριθμός των υπό εκμετάλλευση εκταρίων, ενδέχεται να διαφέρουν σημαντικά από έτος σε έτος. Εξ αυτού του λόγου, στην περίπτωση που η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως δεν διαπιστώνεται εντός του ίδιου έτους κατά το οποίο αυτή λαμβάνει χώρα, η χρήση του *έτους διαπιστώσεως* ως βάσεως για τον υπολογισμό σημαίνει ότι το ποσό των ενισχύσεων επί του οποίου εφαρμόζεται η μείωση μπορεί να είναι μεγαλύτερο από εκείνο του έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση, σε περίπτωση αυξήσεως του αριθμού εκταρίων, ή αντιθέτως, μικρότερο, σε περίπτωση μειώσεως του αριθμού των εκταρίων [20].

42. Αυτή η περίπτωση, όπου το ποσό των άμεσων ενισχύσεων είναι διαφορετικό μεταξύ του έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση και του έτους διαπιστώσεως αυτής, εξετάστηκε στην απόφαση Teglgaard [21].

Γ. Τα συμπεράσματα από την απόφαση Teglgaard

43. Η απόφαση Teglgaard είναι κρίσιμη για την υπό κρίση υπόθεση, ιδίως για δύο λόγους.

44. *Πρώτον*, στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο αντιμετώπισε ζήτημα ερμηνείας ανάλογο με αυτό της υπό κρίση υποθέσεως, ήτοι το ζήτημα της επιλογής μεταξύ του *έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση και του *έτους της διαπιστώσεως*, ως βάσεως για τον υπολογισμό των μειώσεων των άμεσων ενισχύσεων.

[19] Οι κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως συναρτούν την καταβολή στο ακέραιο των άμεσων ενισχύσεων με την εφαρμογή των κανόνων που αφορούν τη γεωργική γη, την παραγωγή και τη δραστηριότητα και αποσκοπούν στο να ενσωματωθούν στις κοινές οργανώσεις των αγορών βασικά πρότυπα σχετικά με το περιβάλλον, την ασφάλεια των τροφίμων, την υγεία και τις καλές συνθήκες διαβιώσεως των ζώων καθώς και τις ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες. Σε περίπτωση μη εφαρμογής των βασικών αυτών προτύπων, τα κράτη μέλη ανακαλούν τις άμεσες ενισχύσεις εν όλω ή εν μέρει. Οι κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως επιβάλλουν στους γεωργούς να συμμορφώνονται, κατά τη διάρκεια κάθε έτους εκμεταλλεύσεως, προς τις κανονιστικές απαιτήσεις διαχειρίσεως και να τηρούν τις ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες που αποτελούν τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως (βλ. απόφαση Teglgaard, σκέψεις 40 έως 42).

[20] Πρβλ., επίσης, απόφαση Teglgaard, σκέψεις 48 και 53. Για ένα συγκεκριμένο παράδειγμα, βλ. σημεία 72 έως 76 των παρουσών προτάσεων. Αντιθέτως, όταν το έτος τελέσεως της παραβάσεως συμπίπτει με το έτος της διαπιστώσεως, δεν απαιτείται επιλογή μεταξύ του έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση και του έτους διαπιστώσεως αυτής.

[21] Όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, στην απόφαση περί παραπομπής δεν διευκρινίζεται αν οι πρακτικές παράμετροι της καταστάσεως της προσφεύγουσας μεταβλήθηκαν μεταξύ του έτους της μη συμμορφώσεως (2015) και του έτους της διαπιστώσεως (2016) όσον αφορά την περίπτωση μη συμμορφώσεως προς τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως στον τομέα της υγείας.

45. Ειδικότερα, επρόκειτο για την ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003. Το γράμμα της διατάξεως αυτής δεν ήταν σαφές, εξαιτίας αποκλίσεων μεταξύ των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεών της. Κατ' ουσίαν, το κείμενο της εν λόγω διατάξεως στη γαλλική γλώσσα προέβλεπε ότι το κρίσιμο έτος για τη μείωση των ενισχύσεων ήταν το *έτος διαπιστώσεως* της μη τηρήσεως. Αντιθέτως, σχεδόν στο σύνολο των λοιπών γλωσσικών αποδόσεων η διάταξη αυτή προέβλεπε ότι το κρίσιμο έτος για τη μείωση είναι το *έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση [22].

46. Μεταξύ των ανωτέρω δύο πιθανών ερμηνειών, το Δικαστήριο επέλεξε το έτος *κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση*. Για την κρίση του αυτή, το Δικαστήριο στηρίχθηκε, μεταξύ άλλων, αφενός, στον σκοπό των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως και, αφετέρου, στις αρχές της αναλογικότητας, της ίσης μεταχειρίσεως και της ασφάλειας δικαίου.

47. Ως εκ τούτου, έκρινε κατ' αρχάς ότι μόνο με τη χρήση του έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση, ως βάσεως για τον υπολογισμό, είναι δυνατό να διασφαλιστεί σε κάθε περίπτωση η επίτευξη του σκοπού των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως.

48. Συναφώς, το Δικαστήριο επισήμανε ότι σκοπός του κανονισμού 1782/2003 όσον αφορά την τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως ήταν να *συναρτήσει* την καταβολή των άμεσων ενισχύσεων από το αν τηρούνται οι κανονιστικές απαιτήσεις διαχειρίσεως και οι ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες, που αποτελούν τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως. Σε περίπτωση μη συμμορφώσεως προς τις απαιτήσεις αυτές, τα κράτη μέλη οφείλουν να επιβάλλουν μειώσεις επί του ποσού των άμεσων ενισχύσεων. Ωστόσο, κατά το Δικαστήριο, η συμμόρφωση προς τους κανόνες αυτούς αποκτά το πλήρες νόημά της μόνον εάν η κύρωση λόγω παραβάσεώς τους συνεπάγεται τη μείωση των άμεσων ενισχύσεων που πρόκειται να χορηγηθούν το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η επίμαχη παράβαση. Πράγματι, μόνο μια τέτοια αντιστοιχία είναι ικανή να διατηρήσει τον *σύνδεσμο* μεταξύ της συμπεριφοράς του γεωργού λόγω της οποίας επιβάλλεται η κύρωση και της κυρώσεως καθεαυτό, δεδομένου ότι οι πρακτικές παράμετροι βάσει των οποίων χορηγούνται οι ενισχύσεις αυτές ενδέχεται να διαφέρουν σημαντικά από έτος σε έτος [23].

49. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι μόνο με τη χρήση του έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση ως βάσεως για τον υπολογισμό είναι δυνατό να διασφαλιστεί σε κάθε περίπτωση η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, με το να λαμβάνεται υπόψη το έτος κατά το οποίο διαπιστώνεται η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως, για τον υπολογισμό της μειώσεως των άμεσων ενισχύσεων, δεν μπορεί να διασφαλίζεται ο σύνδεσμος μεταξύ της συμπεριφοράς του γεωργού λόγω της οποίας επιβάλλεται η μείωση και της μειώσεως αυτής. Αντιθέτως, η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας διασφαλιζόταν πάντοτε όταν η μείωση των άμεσων ενισχύσεων υπολογιζόταν επί του ποσού των άμεσων ενισχύσεων που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν για το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως, δεδομένου ότι με τον τρόπο αυτό διαφυλάσσεται η ύπαρξη τέτοιου συνδέσμου [24].

50. Τέλος, η χρησιμοποίηση του έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση διασφαλίζει τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της ασφάλειας δικαίου. Συγκεκριμένα, η επιλογή του έτους αυτού ως βάσεως για τον υπολογισμό αποτρέπει τον κίνδυνο να είναι το ποσό των ενισχύσεων επί του οποίου εφαρμόζεται η μείωση μεγαλύτερο ή μικρότερο από εκείνο του έτους κατά το

22 Απόφαση Teglgaard, σκέψη 36.

23 Απόφαση Teglgaard, σκέψεις 40 έως 43.

24 Απόφαση Teglgaard, σκέψεις 40 έως 43 και 49 έως 51.

οποίο διαπιστώθηκε η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως, πράγμα που, αφενός, διασφαλίζει την ίση μεταχείριση μεταξύ των γεωργών και, αφετέρου, καθιστά προβλέψιμες για τον γεωργό τις οικονομικές συνέπειες που πρόκειται να υποστεί λόγω της μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως [25].

51. *Δεύτερον*, στην απόφαση Teglgaard, το Δικαστήριο ερμήνευσε όλες τις σχετικές με τον υπολογισμό των μειώσεων διατάξεις που προηγήθηκαν της επίμαχης στην υπό κρίση υπόθεση ρυθμίσεως. Μολονότι το γράμμα των προγενέστερων αυτών διατάξεων είχε τροποποιηθεί διαχρονικά [26], το Δικαστήριο ερμήνευσε τις διατάξεις αυτές με τον ίδιο τρόπο. Συναφώς, το Δικαστήριο προέβη σε σαφή διάκριση του *υπολογισμού* των μειώσεων από τον *καταλογισμό* τους. Κατά το Δικαστήριο, οι προϊσχύσασες διατάξεις στο σύνολό τους έχουν την έννοια ότι οι μειώσεις πρέπει να *υπολογίζονται* βάσει των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν για το έτος κατά το οποίο η εν λόγω μη συμμόρφωση *έλαβε χώρα*, ενώ οι υπολογιζόμενες με τον τρόπο αυτό μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων πρέπει να *καταλογίζονται* στις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν για το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο *διαπιστώθηκε* η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως [27].

52. Όπως επισήμανα στην εισαγωγή των παρουσών προτάσεων, το ζήτημα που τίθεται στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως είναι αν η ερμηνεία αυτή ισχύει και για τη νεότερη ρύθμιση ή αν ο νομοθέτης θέλησε να τροποποιήσει το έτος με βάση το οποίο πρέπει να υπολογίζονται οι μειώσεις.

53. Για την απάντηση στο ερώτημα αυτό, θεωρώ σκόπιμο να προηγηθεί η ερμηνεία των διατάξεων του βασικού κανονισμού, ήτοι του άρθρου 97, παράγραφος 1, και του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 (τμήμα Δ) και να ακολουθήσει η ερμηνεία του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014 (τμήμα Ε). Τούτο διότι ο εκτελεστικός κανονισμός 809/2014, ως κανονισμός εφαρμογής εκδοθείς δυνάμει εξουσιοδοτήσεως που περιέχεται στον κανονισμό 1306/2013, πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο σύμφωνο με τον κανονισμό 1306/2013 και δεν μπορεί να παρεκκλίνει από τις διατάξεις του βασικού κανονισμού δυνάμει του οποίου έχει εκδοθεί [28].

Δ. Επί της ερμηνείας του κανονισμού 1306/2013

54. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ερμηνεία του κανονισμού 1306/2013 παρουσιάζει το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009, δεδομένου ότι η συγκεκριμένη διάταξη του βασικού κανονισμού που ίσχυσε πριν τον κανονισμό 1306/2013, κατά την ερμηνεία του Δικαστηρίου, προέβλεπε ως βάση υπολογισμού της μειώσεως το *έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση [29]. Ως εκ τούτου τίθεται το ζήτημα ποια διάταξη του κανονισμού 1306/2013 αντικατέστησε το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009.

[25] Απόφαση Teglgaard, σκέψεις 48, 52 και 53.

[26] Πρόκειται, αφενός, για το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003, για το άρθρο 6 παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 146/2008, καθώς και για το άρθρο 66, παράγραφος 1, του κανονισμού εφαρμογής 796/2004 και, αφετέρου, για το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009 και για το άρθρο 70, παράγραφοι 4 και 8, στοιχείο α', του κανονισμού εφαρμογής 1122/2009. Οι διατάξεις αυτές παρατίθενται στο τμήμα ΙΙ.Α των παρουσών προτάσεων.

[27] Βλ. απόφαση Teglgaard, σκέψεις 34 έως 59.

[28] Πρβλ. απόφαση Teglgaard, σκέψη 45 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

[29] Βλ. απόφαση Teglgaard, σκέψεις 55 και 56.

55. Επ' αυτού, επισημαίνω κατ' αρχάς ότι ο κανονισμός 1306/2013 δεν περιλαμβάνει μία μόνο διάταξη πανομοιότυπη με εκείνη του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009 αλλά δύο διατάξεις, ήτοι το άρθρο 97, παράγραφος 1, και το άρθρο 99, παράγραφος 1, οι οποίες, εκ πρώτης όψεως, έχουν αμφότερες διατύπωση παρόμοια με εκείνη του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009 [30].

56. Εν συνεχεία, σημειώνω ότι καθεμία εκ των δύο αυτών διατάξεων αναφέρεται σε συγκεκριμένο, πλην όμως διαφορετικό, έτος: το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 αναφέρεται στο *έτος διαπιστώσεως*, ενώ το άρθρο 97, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού αναφέρεται στο ημερολογιακό έτος κατά το οποίο ο δικαιούχος της ενισχύσεως υποχρεούται να τηρεί τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως, το οποίο αντιστοιχεί στο έτος κατά το οποίο η μη συμμόρφωση *έλαβε χώρα* [31]. Επομένως, το ζήτημα που τίθεται είναι *ποια* εκ των διατάξεων αυτών αφορά τον υπολογισμό των μειώσεων και, γενικότερα, αν ο νομοθέτης θέλησε να τροποποιήσει το έτος βάσει του οποίου υπολογίζονται οι μειώσεις, ήτοι το *έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση, όπως προέβλεπαν οι προγενέστερες ρυθμίσεις.

57. Οι μετέχοντες στη διαδικασία διατυπώνουν κατ' ουσίαν δύο διαφορετικές απόψεις επί του ζητήματος αυτού.

58. Αφενός, η Ολλανδική και η Γερμανική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, θεωρούν ότι, με τη νέα ρύθμιση, ο νομοθέτης θέλησε να τροποποιήσει το έτος βάσει του οποίου πρέπει να υπολογίζονται οι μειώσεις. Κατά την άποψή τους, το σχετικό με τον υπολογισμό παλαιό άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013. Εφόσον δε η τελευταία αυτή διάταξη αναφέρεται στο *έτος της διαπιστώσεως*, η μείωση πρέπει να υπολογιστεί επί τη βάσει του έτους αυτού.

59. Αφετέρου, η Δανική Κυβέρνηση, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποστηρίζουν ότι η νέα ρύθμιση είναι κατά βάση πανομοιότυπη με τις προγενέστερες ρυθμίσεις και ότι ο νομοθέτης δεν είχε την πρόθεση να τροποποιήσει το κρίσιμο έτος για τον υπολογισμό των μειώσεων. Κατ' ουσίαν, θεωρούν ότι το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 ρυθμίζει όχι τον *υπολογισμό* της μειώσεως αλλά τον *καταλογισμό* αυτής. Επομένως, κατά την άποψή τους, από τη συγκεκριμένη διάταξη, η οποία αναφέρεται στο *έτος διαπιστώσεως*, προκύπτει ότι η μείωση πρέπει να *καταλογίζεται* στις ενισχύσεις που χορηγούνται κατά το εν λόγω έτος. Αντιθέτως, όσον αφορά τον *υπολογισμό* της μειώσεως, η Δανική Κυβέρνηση εκτιμά ότι το άρθρο 97, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 είναι αυτό που αντικατέστησε το παλαιό άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009 και ότι, επομένως, η μείωση πρέπει να υπολογίζεται βάσει του *έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση, όπως προβλέπει η εν λόγω πρώτη διάταξη [32].

60. Συντάσσομαι με την τελευταία αυτή ερμηνεία για τους εξής, ιδίως, λόγους. Πρώτον, από τον πίνακα αντιστοιχίας των διατάξεων προκύπτει ότι το άρθρο 97, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 είναι αυτό που αντικατέστησε το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009 (τμήμα 1). Δεύτερον, μόνον η χρήση του *έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα* η

[30] Ενώ το πρώτο μέρος του κειμένου του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009 έχει παρόμοια διατύπωση με αυτή του άρθρου 97, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013, το δεύτερο μέρος της εν λόγω πρώτης διατάξεως είναι παρόμοιο με εκείνο του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013.

[31] Πρβλ., επίσης, απόφαση Teglgaard, σκέψη 55, σχετικά με την έκφραση «το ημερολογιακό έτος». Εξ όσων γνωρίζω, οι διάφορες γλωσσικές αποδόσεις των διατάξεων είναι πανομοιότυπες ως προς το σημείο αυτό και, επομένως, οι διατάξεις είναι σαφείς επ' αυτού.

[32] Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεωρούν επίσης ότι ο υπολογισμός της μειώσεως πρέπει να βασίζεται στις ενισχύσεις που χορηγούνται για το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση. Ωστόσο, δεν διευκρινίζουν σε ποια ή ποιες διατάξεις στηρίζουν τη γνώμη τους αυτή.

μη συμμόρφωση ως βάσεως για τον υπολογισμό μπορεί να διασφαλίσει σε κάθε περίπτωση την επίτευξη του σκοπού του κανονισμού 1306/2013 όσον αφορά την τήρηση της αρχής της πολλαπλής συμμορφώσεως, καθώς και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (τμήμα 2). Τρίτον, κατά τη γνώμη μου, από το ιστορικό θεσπίσεως του κανονισμού 1306/2013 μπορεί να συναχθεί μόνον ότι ο νομοθέτης είχε την *πρόθεση* να τροποποιήσει τους προϊσχύσαντες κανόνες όσον αφορά το σημείο αυτό, ίσως όμως και το αντίθετο (τμήμα 3).

1. Το γράμμα του άρθρου 97, παράγραφος 1, και του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013, καθώς και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται οι διατάξεις αυτές σε σχέση με τον προϊσχύσαντα κανονισμό

61. Εκ προοιμίου, σημειώνω ότι θα μπορούσε κατ' αρχήν να λεχθεί ότι, βάσει του γράμματός τους, τόσο το άρθρο 97, παράγραφος 1, όσο και το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 αφορούν τον υπολογισμό των μειώσεων και, επομένως, να θεωρηθεί ότι αμφότερα αντικαθιστούν το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 73/2009. Πράγματι, σε κανένα εκ των δύο δεν γίνεται ρητή αναφορά στο έτος βάσει του οποίου πρέπει να *υπολογίζονται* οι μειώσεις. Αντιθέτως, αμφότερα χρησιμοποιούν τον ευρύ όρο «επιβάλλεται», ο οποίος μπορεί να σημαίνει ότι η μείωση *υπολογίζεται*, αλλά επίσης και ότι *καταλογίζεται*[33].

62. Τούτου δοθέντος, διαπιστώνω ωστόσο ότι από τον πίνακα αντιστοιχίας διατάξεων που περιλαμβάνεται στο παράρτημα XI του κανονισμού 1307/2013 προκύπτει ότι το άρθρο 97 του κανονισμού 1306/2013 είναι αυτό που αντικατέστησε το άρθρο 23 του κανονισμού 73/2009[34].

63. Υπενθυμίζω ότι οι προβλεπόμενοι στον κανονισμό 73/2009 κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως καταργήθηκαν μεν τυπικώς με τον κανονισμό 1307/2013, πλην όμως αντικαταστάθηκαν με διατάξεις του κανονισμού 1306/2013[35]. Επομένως, οι κανονισμοί 1306/2013 και 1307/2013, οι οποίοι αποτελούν αμφότεροι μέρος της μεταρρυθμίσεως της ΚΓΠ, συνδέονται στενά μεταξύ τους[36]. Στο πλαίσιο αυτό, επισυνάφθηκε ως παράρτημα στον κανονισμό 1307/2013 πίνακας στον οποίο εμφαίνονται οι αντιστοιχίες μεταξύ των διατάξεων του κανονισμού 1306/2013 και των καταργηθεισών διατάξεων του κανονισμού 73/2009[37].

64. Λαμβάνοντας υπόψη τον πίνακα αυτό, φρονώ ότι, κατ' αρχήν, το έτος βάσει του οποίου πρέπει να υπολογίζονται οι μειώσεις των ενισχύσεων καθορίζεται από το άρθρο 97, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013, πράγμα που με οδηγεί στο ακόλουθο ερώτημα: ποιο είναι το αντικείμενο του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013;

65. Όπως και η Δανική Κυβέρνηση, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, φρονώ ότι η διάταξη αυτή αφορά τον *καταλογισμό* των μειώσεων.

[33] Πρβλ. απόφαση Teglgaard, σκέψεις 44 και 45, και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Teglgaard και Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, σημείο 76). Και σε άλλες γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 97, παράγραφος 1, και του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 χρησιμοποιείται ένας εξίσου ευρύς όρος με τον όρο «επιβάλλεται» [«appliquer» στη γαλλική γλώσσα]: «imposed» και «applied» στην αγγλική γλώσσα, «opgelegd» στην ολλανδική γλώσσα, και «pålægges» και «anvendes» στη δανική γλώσσα.

[34] Συναφώς, από το άρθρο 72, παράγραφος 2, του κανονισμού 1307/2013, με τίτλο «Καταργούμενες διατάξεις», προκύπτει ότι οι παραπομπές στον κανονισμό 73/2009 θεωρούνται ως παραπομπές στον κανονισμό 1306/2013 και διαβάζονται σύμφωνα με τον πίνακα αντιστοιχίας διατάξεων του παραρτήματος XI του κανονισμού 1307/2013.

[35] Βλ. υποσημείωση 15 των παρουσών προτάσεων.

[36] Ειδικότερα, ο κανονισμός 1306/2013 και οι διατάξεις που θεσπίζονται δυνάμει αυτού εφαρμόζονται στα μέτρα του κανονισμού 1307/2013 (βλ. αιτιολογική σκέψη 4 του τελευταίου εν λόγω κανονισμού).

[37] Βλ. παράρτημα XI του κανονισμού 1307/2013.

66. Πράγματι, όσον αφορά τη γραμματική διατύπωση, διαπιστώνω κατ' αρχάς μεγάλη ομοιότητα μεταξύ της διατάξεως αυτής και της προγενέστερης διατάξεως που αφορούσε τον *καταλογισμό* των μειώσεων, ήτοι του άρθρου 70, παράγραφος 8, στοιχείο α', του κανονισμού εφαρμογής 1122/2009. Άρα, φαίνεται ότι η τελευταία αυτή διάταξη εισήχθη από τον νομοθέτη στον βασικό κανονισμό 1306/2013 υπό τη μορφή του άρθρου 99, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο.

67. Στη συνέχεια, η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από τον ως άνω πίνακα αντιστοιχίας. Συγκεκριμένα, από τον εν λόγω πίνακα προκύπτει ότι το άρθρο 99 του κανονισμού 1306/2013 αντιστοιχεί στο άρθρο 24 του παλαιού κανονισμού 73/2009. Διαπιστώνω, συναφώς, ότι το τελευταίο αυτό άρθρο περιλαμβάνει παραγράφους ανάλογες με τις παραγράφους 1, δεύτερο εδάφιο, και 2 έως 4 του άρθρου 99 του κανονισμού 1306/2013. Δεν περιλαμβάνει, ωστόσο, διάταξη αντίστοιχη προς αυτή του άρθρου 99, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1306/2013, πράγμα που ενισχύει την άποψη ότι η εν λόγω διάταξη αντιστοιχεί στο άρθρο 70, παράγραφος 8, στοιχείο α', του κανονισμού εφαρμογής 1122/2009.

68. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, πρέπει να απορριφθεί το επιχείρημα που προέβαλαν η Ολλανδική και η Γερμανική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή, σχετικά με τον τίτλο του άρθρου 99 «Υπολογισμός της διοικητικής κύρωσης», ο οποίος δεν υπήρχε στους προϊσχύσαντες κανονισμούς. Είναι μεν αληθές ότι από τον συγκεκριμένο τίτλο θα μπορούσε να συναχθεί ότι το άρθρο 99, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1306/2013 αφορά τον υπολογισμό των μειώσεων και ότι, ως εκ τούτου, καθορίζει το έτος επί τη βάσει του οποίου πρέπει να υπολογίζονται οι μειώσεις. Εντούτοις, πρέπει να επισημανθεί ότι, αφενός, τα επιχειρήματα που εξετέθησαν ανωτέρω δεν επιβεβαιώνουν την ερμηνεία αυτή. Αφετέρου, όπως υποστήριξε και το Συμβούλιο, η επιλογή του συγκεκριμένου τίτλου για το άρθρο 99 μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι το σύνολο σχεδόν του άρθρου 99, ήτοι η παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, καθώς και οι παράγραφοι 2 έως 4 αυτού, αφορά πράγματι τον υπολογισμό των μειώσεων και ειδικότερα τα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό αυτό, όπως η σοβαρότητα, η έκταση, ο διαρκής χαρακτήρας και η επανάληψη της διαπιστούμενης μη συμμορφώσεως.

2. Επί του σκοπού του συστήματος της πολλαπλής συμμορφώσεως

69. Στην απόφαση Teglgaard, το Δικαστήριο έκρινε ότι σκοπός του κανονισμού 1782/2003 στον τομέα της τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως ήταν να *συνδέσει* την καταβολή των άμεσων ενισχύσεων με την τήρηση των κανόνων σχετικά με τη γεωργική γη, την παραγωγή και τη δραστηριότητα[38].

70. Είναι προφανές ότι ο ίδιος σκοπός παρέμεινε και στον κανονισμό 1306/2013, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 53 αυτού. Συγκεκριμένα, στην εν λόγω αιτιολογική σκέψη υπενθυμίζεται ότι οι παλαιότεροι βασικοί κανονισμοί, ήτοι ο κανονισμός 1782/2003 και ο κανονισμός 73/2009, καθιέρωσαν την αρχή σύμφωνα με την οποία η καταβολή ενισχύσεων στο ακέραιο στους δικαιούχους θα πρέπει να *συνδέεται* με τη συμμόρφωση με κανόνες που αφορούν τη διαχείριση των εκτάσεων, τη γεωργική παραγωγή και τη γεωργική δραστηριότητα.

71. Είμαι της γνώμης, όπως έκρινε και το Δικαστήριο στην απόφαση Teglgaard, ότι εκ του σκοπού αυτού συνάγεται ότι το *έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση, όπως προβλέπεται στο άρθρο 97, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013, είναι αυτό που πρέπει να χρησιμοποιείται ως βάση για τον υπολογισμό των μειώσεων. Πράγματι, μόνον η επιλογή του έτους αυτού είναι ικανή να διασφαλίσει σε κάθε περίπτωση τη διατήρηση του συνδέσμου μεταξύ της συμπεριφοράς

[38] Βλ. απόφαση Teglgaard, σκέψεις 40 έως 43, μνημονευόμενες στα σημεία 47 και 48 των παρουσών προτάσεων.

του γεωργού και της κυρώσεως[39]. Αντιθέτως, το να λαμβάνεται υπόψη το *έτος διαπιστώσεως* δεν συμβάλλει στη συστηματική διασφάλιση του συνδέσμου αυτού. Το ίδιο ισχύει και για την αρχή της αναλογικότητας[40]. Επιπροσθέτως, η χρήση του *έτους κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση ανταποκρίνεται καλύτερα στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της ίσης μεταχειρίσεως[41].

72. Για να εξηγήσω την άποψή μου μέσω ενός παραδείγματος, φρονώ ότι αυτό που χρησιμοποίησε η γενική εισαγγελέας E. Sharpston στις προτάσεις της επί της υποθέσεως Teglgaard είναι κατάλληλο[42]: Έστω ότι οι γεωργοί Α, Β και Γ καλλιεργούν εκτάσεις ίσης επιφανείας και ότι έκαστος εξ αυτών δικαιούται άμεση ενίσχυση ποσού 10 000 ευρώ για το έτος 1. Και οι τρεις υποπίπτουν στην ίδια ακριβώς παράβαση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως κατά τη διάρκεια του έτους 1, πλην όμως οι παραβάσεις δεν διαπιστώνονται κατά το έτος αυτό.

73. Κατά τη διάρκεια του έτους 2, ο γεωργός Α διακόπτει τη γεωργική δραστηριότητα και μεταβιβάζει την ιδιοκτησία του σε άλλον γεωργό. Ο γεωργός Β εξακολουθεί να εκμεταλλεύεται την ίδια ιδιοκτησία και ζητεί την καταβολή του ίδιου ποσού (10 000 ευρώ) άμεσων ενισχύσεων. Ο γεωργός Γ αυξάνει την επιφάνεια της εκμεταλλεύσεώς του και ως εκ τούτου ζητεί μεγαλύτερο ποσό άμεσων ενισχύσεων.

74. Οι παραβάσεις διαπιστώνονται κατά τη διάρκεια του έτους 3. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές συντάσσουν τις προβλεπόμενες «διαπιστώσεις» περί μη συμμορφώσεως και εκδίδουν αποφάσεις διά των οποίων μειώνονται οι άμεσες ενισχύσεις των γεωργών του παραδείγματος κατά ποσοστό 3 % υπολογιζόμενο επί του ποσού άμεσων ενισχύσεων που δικαιούται έκαστος εξ αυτών για το έτος 3.

75. Ως εκ τούτου, στον γεωργό Α (ο οποίος δεν έχει αιτηθεί άμεσες ενισχύσεις για το έτος 3, αφού έχει διακόψει τις γεωργικές του δραστηριότητες) αναλογεί μείωση των άμεσων ενισχύσεων 3 % επί μηδέν. Επομένως δεν του επιβάλλεται καμία κύρωση. Στον γεωργό Β, ο οποίος εξακολουθεί να εκμεταλλεύεται τις ίδιες εκτάσεις που καλλιεργούσε και κατά το έτος 1 και επομένως δικαιούται να λάβει άμεσες ενισχύσεις ύψους 10 000 ευρώ για το έτος 3, αναλογεί μείωση των άμεσων ενισχύσεων ποσού 3 % επί 10 000 ευρώ, ήτοι 300 ευρώ. Η κύρωση που του επιβάλλεται είναι η ίδια με αυτή που θα του επιβαλλόταν αν, ως βάση για τον υπολογισμό της μειώσεως κατά 3 % των ενισχύσεων, είχε ληφθεί υπόψη το έτος κατά το οποίο είχε λάβει χώρα η μη συμμόρφωση. Ο γεωργός Γ επεξέτεινε ουσιωδώς την εκμετάλλευσή του και δικαιούται για το έτος 3 άμεσες ενισχύσεις ποσού 100 000 ευρώ. Κατά συνέπεια, η κύρωση που του επιβάλλεται για τη μη τήρηση των υποχρεώσεών του κατά τη διάρκεια του έτους 1 είναι μείωση ποσού 3 000 ευρώ, υπολογιζόμενη επί του ποσού των άμεσων ενισχύσεων που πρόκειται να του χορηγηθούν για το έτος 3.

76. Από τα παραπάνω καταδεικνύεται ότι ο υπολογισμός του ποσού της μειώσεως επί τη βάσει του *έτους διαπιστώσεως* οδηγεί στην επιβολή τριών πολύ διαφορετικών κυρώσεων στους τρεις γεωργούς Α, Β και Γ (μείωση ύψους 0 ευρώ, 300 ευρώ και 3 000 ευρώ, αντιστοίχως) για *την ίδια ακριβώς παράβαση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως* η οποία έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια του έτους 1. Όμως, ένα τέτοιο αποτέλεσμα δεν είναι συμβατό ούτε με τον σκοπό του κανονισμού 1306/2013 ούτε με την αρχή της αναλογικότητας[43].

39 Απόφαση Teglgaard, σκέψεις 40 έως 43.

40 Βλ. απόφαση Teglgaard, σκέψεις 49 έως 51.

41 Βλ. απόφαση Teglgaard, σκέψεις 48, 52 και 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, σημεία 90 έως 94.

43 Βλ. απόφαση Teglgaard, σκέψεις 43 και 49 έως 51.

77. Κατόπιν των ανωτέρω, αφενός, πρέπει να απορριφθεί το επιχείρημα που προέβαλε η Επιτροπή σχετικά με τον σκοπό του κανονισμού 1306/2013. Είναι μεν αληθές ότι οι διοικητικές κυρώσεις υπό τη μορφή μειώσεων των ενισχύσεων πρέπει να είναι αποτρεπτικές και αποτελεσματικές, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 57 του κανονισμού 1306/2013. Ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη όσων μόλις εξήγησα, ο γενικός αυτός σκοπός δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη χρησιμοποίηση του έτους διαπιστώσεως για τον υπολογισμό των μειώσεων. Αφετέρου, όσον αφορά το επιχείρημα της Ολλανδικής, της Γερμανικής και της Σουηδικής Κυβερνήσεως ότι είναι πρακτικώς δυσχερέστερο να χρησιμοποιείται ως βάση υπολογισμού το έτος κατά το οποίο *έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση αντί του έτους *διαπιστώσεως*, πρέπει να επισημανθεί ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι το επιχείρημα αυτό είναι ορθό, η επίκληση τέτοιων διοικητικής ή πρακτικής φύσεως δυσχερειών δεν μπορεί να δικαιολογήσει ερμηνεία αντίθετη προς τον σκοπό των επίμαχων διατάξεων [44].

3. Επί του ιστορικού θεσπίσεως των επίμαχων διατάξεων

78. Δεδομένου ότι ο κανονισμός 1306/2013 εκδόθηκε *πριν* την απόφαση Teglgaard, ο νομοθέτης δεν εκφράστηκε ρητώς σχετικά με τη βούλησή του να διατηρήσει ή να τροποποιήσει το έτος με βάση το οποίο πρέπει να υπολογίζονται οι μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων, το οποίο προέβλεπε η παλαιά ρύθμιση, όπως ερμηνεύθηκε με την απόφαση Teglgaard. Πάντως, δεν προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, από κανένα στοιχείο σχετικό με το ιστορικό θεσπίσεως του άρθρου 97, παράγραφος 1, και του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 ότι ο νομοθέτης είχε τη βούληση να τροποποιήσει τη νομοθεσία ως προς το σημείο αυτό.

79. Πράγματι, όσον αφορά, πρώτον, τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1306/2013, διαπιστώνω ότι σε αυτές δεν γίνεται αναφορά στον τρόπο υπολογισμού των μειώσεων. Επομένως, από καμία αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1306/2013 δεν μπορεί να συναχθεί ότι ο νομοθέτης θέλησε να τροποποιήσει τους προϊσχύσαντες κανόνες ως προς το σημείο αυτό. Αντιθέτως, φρονώ, όπως και η Δανική Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο, ότι η αιτιολογική σκέψη 57 του κανονισμού 1306/2013 υποδηλώνει όπως φαίνεται ότι ο νομοθέτης *δεν είχε τη βούληση* να τροποποιήσει τις προγενέστερες ρυθμίσεις. Όπως προκύπτει από την εν λόγω σχετική με το σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως αιτιολογική σκέψη, ο κανονισμός 1306/2013 έχει σκοπό «[γ]ια λόγους συνοχής […] να *συγκεντρωθούν* οι σχετικές ενωσιακές διατάξεις σε μία και μόνη νομική πράξη» [45], πράγμα που αφήνει να εννοηθεί ότι ο νομοθέτης δεν επιθυμούσε να τροποποιήσει το σύστημα μειώσεων σε περίπτωση μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως.

80. Δεύτερον, όσον αφορά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού 1306/2013, επισημαίνω ότι, ακόμη και αν από τις εργασίες αυτές προέκυπτε η βούληση του νομοθέτη να τροποποιήσει τον τρόπο υπολογισμού των μειώσεων, μια τέτοια πρόθεση, κατά την άποψή μου, δεν θα μπορούσε να είναι καθοριστικής σημασίας για την ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων,

[44] Πρβλ. απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1991, Γερμανία κατά Επιτροπής (C-28/89, EU:C:1991:67, σκέψη 18), και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Teglgaard και Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, σημεία 60, 82 και 83).

[45] Η υπογράμμιση δική μου. Υπενθυμίζω ότι, πριν την έναρξη ισχύος του κανονισμού 1306/2013, οι διατάξεις σχετικά με τις κυρώσεις λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως προβλέπονταν στον κανονισμό 73/2009 περί άμεσων ενισχύσεων στους γεωργούς. Κατά τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, ορισμένες κοινές για τα διάφορα είδη ενισχύσεων διατάξεις ενσωματώθηκαν στον κανονισμό 1306/2013 περί χρηματοδοτήσεως της ΚΓΠ, ο οποίος κατά τούτο αποκαλείται «οριζόντιος» κανονισμός. Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης ενσωμάτωσε τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως στον κανονισμό 1306/2013.

καθόσον δεν έχει εκφραστεί πουθενά στο ίδιο το νομοθετικό κείμενο, δηλαδή ούτε στις διατάξεις ούτε στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1306/2013 αλλ' ούτε και στον σκοπό των σχετικών κανόνων [46].

81. Πάντως, εν πάση περιπτώσει, και σε αντίθεση με την Επιτροπή, εκτιμώ ότι δεν μπορεί να συναχθεί από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του άρθρου 99 του κανονισμού 1306/2013 ότι ο νομοθέτης είχε την πρόθεση να τροποποιήσει τον τρόπο υπολογισμού των μειώσεων. Υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι η διάταξη αυτή, και όχι το άρθρο 97, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, ρυθμίζει το έτος με βάση το οποίο πρέπει να υπολογίζονται οι μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων.

82. Συναφώς, επισημαίνω ότι το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 όντως υπέστη τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, δεδομένου ότι το αρχικό κείμενο της διατάξεως αυτής στην πρόταση της Επιτροπής αναφερόταν στο *έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση [47], ενώ το τελικό κείμενο της διατάξεως αυτής αναφέρεται στο *έτος της διαπιστώσεως*. Ωστόσο, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, από κανένα στοιχείο των προπαρασκευαστικών εργασιών δεν μπορεί να συναχθεί ότι ο νομοθέτης, με την τροποποίηση αυτή η οποία εισήχθη κατά τις τριμερείς συναντήσεις κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής [48], θέλησε να τροποποιήσει το κρίσιμο έτος για τον *υπολογισμό* των μειώσεων σε σχέση με την παλαιά ρύθμιση.

83. Προς στήριξη της θέσεώς της, η Επιτροπή προσκόμισε *εσωτερικά* έγγραφα από τα οποία προκύπτει ότι αυτή ήταν η πρόθεσή της όταν πρότεινε την εν λόγω τροποποίηση: η Επιτροπή είχε τη γνώμη ότι ο υπολογισμός των μειώσεων ενέπιπτε στο άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 και ότι πλέον έπρεπε να χρησιμοποιείται, ως βάση υπολογισμού, όχι το έτος κατά το οποίο *έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση*, αλλά το έτος της *διαπιστώσεως*, για τον λόγο ότι ήταν υπερβολικά δυσχερής ο προσδιορισμός του έτους κατά το οποίο η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως έλαβε χώρα [49].

84. Εντούτοις, πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως διατείνονται το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, από κανένα στοιχείο των (δημοσίων) προπαρασκευαστικών εργασιών του κανονισμού 1306/2013 δεν αποδεικνύεται ότι οι δύο αυτοί συννομοθέτες είχαν ενημερωθεί για το προβαλλόμενο σκεπτικό της Επιτροπής ούτε ότι αυτοί συμμερίστηκαν το σκεπτικό αυτό αποδεχόμενοι την τροποποίηση. Ως εκ τούτου, το εν λόγω εσωτερικό έγγραφο δεν μπορεί να αποτελέσει πηγή ερμηνείας. Εξάλλου, όπως επισημαίνουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η προταθείσα από

[46] Πρβλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση BV (C-129/19, EU:C:2020:375, σημεία 118 έως 123), και στην υπόθεση Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, σημεία 61 έως 63).

[47] Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής [COM(2011) 628 τελικό]. Το άρθρο 99, παράγραφος 1, της εν λόγω προτάσεως αναφερόταν ειδικότερα στο «σχετικό ημερολογιακό έτος ή τα σχετικά έτη». Όπως εξηγείται στο σημείο 56 των παρουσών προτάσεων, η αναφορά αυτή αντιστοιχεί στο έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η μη συμμόρφωση.

[48] Οι τρεις συννομοθέτες επιβεβαίωσαν ότι η τροποποίηση εισήχθη κατά τις τριμερείς συσκέψεις κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής.

[49] Στο εν λόγω εσωτερικό έγγραφο της Επιτροπής της 15ης Μαΐου 2013, σχετικά με το άρθρο 99, παράγραφος 1, της προτάσεως κανονισμού, αναφέρεται ότι «[…] the current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding».

την Επιτροπή τροποποίηση θα μπορούσε να εξηγείται από την επιθυμία της να διασφαλίσει τη συνοχή με το περιεχόμενο της παλαιάς διατάξεως περί καταλογισμού, ήτοι του άρθρου 70 παράγραφος 8, στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 1122/2009[50].

85. Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης *δεν είχε* τη βούληση να τροποποιήσει τον τρόπο υπολογισμού των μειώσεων δυνάμει του κανονισμού 1306/2013.

4. Πρόταση ερμηνείας του κανονισμού 1306/2013

86. Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι το άρθρο 97, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 έχει την έννοια ότι οι μειώσεις των ενισχύσεων λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως πρέπει να *υπολογίζονται* βάσει των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν για το έτος κατά το οποίο *έλαβε χώρα* η μη συμμόρφωση, ενώ το άρθρο 99, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού έχει την έννοια ότι οι υπολογιζόμενες με τον τρόπο αυτό μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων *καταλογίζονται* στις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν για το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο *διαπιστώθηκε* η εν λόγω μη συμμόρφωση.

Ε. Επί της ερμηνείας του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014

87. Όσον αφορά το άρθρο 73, παράγραφος 4, στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014, διαπιστώνω ότι το γράμμα της διατάξεως αυτής είναι κατ' ουσίαν πανομοιότυπο με το γράμμα του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013. Επομένως, ως διάταξη κανονισμού εφαρμογής, το άρθρο 73, παράγραφος 4, στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014 πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο σύμφωνο με το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013. Ως εκ τούτου, το άρθρο 73, παράγραφος 4, στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014 έχει επίσης την έννοια ότι οι μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων *καταλογίζονται* στις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν για το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο *διαπιστώθηκε* η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως[51].

[50] Εξ όσων γνωρίζω, και όπως υποστήριξαν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, η τροποποίηση μνημονεύεται μόνο σε δύο δημόσια έγγραφα του Συμβουλίου. Ωστόσο, από το γεγονός αυτό δεν μπορεί να συναχθεί καμία πρόθεση του νομοθέτη όσον αφορά την εισαγωγή τροποποιήσεως Στο πρώτο έγγραφο, με ημερομηνία 7 Ιουνίου 2013 και αριθμό αναφοράς 10204/13 ADD1, το σχόλιο σχετικά με το άρθρο 99, παράγραφος 1, αναφέρει τα εξής: «Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding». Όπως εξήγησα στο σημείο 61 των παρουσών προτάσεων, ο όρος «επιβάλλεται» («applied» στην αγγλική γλώσσα) μπορεί να σημαίνει τόσο τον υπολογισμό όσο και τον καταλογισμό της μειώσεως. Στο δεύτερο έγγραφο, με ημερομηνία 14 Ιουνίου 2013 και αριθμό αναφοράς 10204/13 REV, το σχόλιο αυτό έχει αντικατασταθεί από το γράμμα του άρθρου 99, παράγραφος 1, όπως αυτό υιοθετήθηκε, πράγμα που επίσης δεν καθιστά δυνατό να συναχθεί το σκεπτικό του νομοθέτη.

[51] Το γεγονός ότι, κατά τη θέσπιση του άρθρου 73, παράγραφος 4, στοιχείο α′, του εκτελεστικού κανονισμού 809/2014, η Επιτροπή προφανώς είχε τη γνώμη ότι το άρθρο 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013 αφορούσε όχι τον καταλογισμό, αλλά τον υπολογισμό της μειώσεως, εξηγεί ότι η διάταξη αυτή αποτελεί επανάληψη του περιεχομένου του άρθρου 99, παράγραφος 1, του κανονισμού 1306/2013.

V. Πρόταση

88. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα του College van Beroep voor het bedrijfsleven (διοικητικού εφετείου αρμόδιου επί οικονομικών υποθέσεων, Κάτω Χώρες) ως εξής:

1) Το άρθρο 97, 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 την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 352/78, (ΕΚ) αριθ. 165/94, (ΕΚ) αριθ. 2799/98, (ΕΚ) αριθ. 814/2000, (ΕΚ) αριθ. 1200/2005 και (ΕΚ) αριθ. 485/2008 του Συμβουλίου, έχει την έννοια ότι οι μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων λόγω μη τηρήσεως των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως πρέπει να υπολογίζονται βάσει των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν για το έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα η εν λόγω μη συμμόρφωση.

2) Το άρθρο 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 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, και το άρθρο 73, παράγραφος 4, εισαγωγική περίοδος και 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, έχουν την έννοια ότι οι υπολογιζόμενες με τον τρόπο αυτό μειώσεις των άμεσων ενισχύσεων καταλογίζονται στις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν ή πρόκειται να χορηγηθούν για το έτος κατά το οποίο διαπιστώθηκε η μη τήρηση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως.