



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JULIANE KOKOTT

της 16ης Μαΐου 2013¹

Υπόθεση C-298/12

Confédération paysanne

κατά

Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

[αίτηση του Conseil d'État (Γαλλία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Κοινή γεωργική πολιτική — Κανονισμός (ΕΚ) 1782/2003 — Καθεστώς για τις επιδοτήσεις προς γεωργικές εκμεταλλεύσεις — Υπολογισμός των δικαιωμάτων ενισχύσεως — Γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις — Δυσμενείς συνέπειες στην παραγωγή — Περίοδος αναφοράς — Ίση μεταχείριση»

I – Εισαγωγή

1. Η κοινή γεωργική πολιτική συνδέεται συνειρμικά με την πλεονασματική αγροτική παραγωγή και, πιο συγκεκριμένα, με την εικόνα της λίμνης γάλακτος και των βουνών βουτύρου. Εντούτοις, με τον κανονισμό (ΕΚ) 1782/2003² η παροχή στηρίξεως στους Ευρωπαίους γεωργούς αποσυνδέθηκε από την παραγωγή των μεμονωμένων γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Η νέα αυτή νομοθεσία εισάγει το σύστημα των μη συναρτώμενων προς την παραγωγή επιδοτήσεων σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις.

2. Με τη μετάβαση στο νέο σύστημα, ο καθορισμός του ύψους των επιδοτήσεων προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις γίνεται σε συνάρτηση με τις άμεσες ενισχύσεις που έλαβε, υπό την προϊσχύσασα νομοθεσία, η ενδιαφερόμενη γεωργική εκμετάλλευση κατά τη διάρκεια ορισμένων περιόδων αναφοράς. Οι ενισχύσεις αυτές είχαν χορηγηθεί με γνώμονα την έκταση της παραγωγής.

3. Αν, όμως, οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις είχαν αναλάβει γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις κατά τη διάρκεια των ως άνω περιόδων, η παραγωγή τους ήταν σχεδόν βέβαιο ότι θα μειωθεί, οπότε οι άμεσες ενισχύσεις που επρόκειτο να λάβουν θα ήταν χαμηλότερες από αυτές που θα λάμβαναν παρόμοιες εκμεταλλεύσεις. Για τον λόγο αυτό, ο κανονισμός 1782/2003 προβλέπει για αυτές τις περιπτώσεις ρήτρα «επιείκειας» λόγω αντίξων συνθηκών, από την οποία προκύπτει ότι ο υπολογισμός του ύψους της επιδοτήσεως προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις πρέπει να λαμβάνει υπόψη μόνον τις περιόδους αναφοράς κατά τις οποίες δεν έχουν αναληφθεί γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις.

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

² — Κανονισμός (ΕΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 2019/93, (ΕΚ) 1452/2001, (ΕΚ) 1453/2001, (ΕΚ) 1454/2001, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 1251/1999, (ΕΚ) 1254/1999, (ΕΚ) 1673/2000, (ΕΟΚ) 2358/71 και (ΕΚ) 2529/2001 (ΕΕ L 270, σ. 1), ο οποίος τροποποιήθηκε για τελευταία φορά με τον κανονισμό (ΕΚ) 1009/2008 του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 2008 (ΕΕ L 276, σ. 1), και καταργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 73/2009 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) 1290/2005, (ΕΚ) 247/2006, (ΕΚ) 378/2007 και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 (ΕΕ L 30, σ. 16).

4. Η υποβληθείσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά τις γαλλικές διατάξεις που έχουν εκδοθεί με σκοπό την εξειδίκευση της προαναφερθείσας ρήτρας «επιείκειας». Η Confédération paysanne υποστηρίζει ότι κακώς οι επιδοτήσεις προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που ανέλαβαν γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις υπολογίζονται βάσει των άμεσων ενισχύσεων που έχουν χορηγηθεί κατά τη διάρκεια προγενέστερων χρονικών περιόδων, και επικρίνει την επιλογή της Γαλλίας να λάβει υπόψη και άλλες, προγενέστερες χρονικές περιόδους πέραν των περιόδων αναφοράς που προβλέπει ο κανονισμός. Επιπλέον, στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να διευκρινιστεί αν η ρήτρα «επιείκειας» πρέπει να εφαρμόζεται μόνον όταν η παραγωγή της γεωργικής εκμεταλλεύσεως έχει θιγεί «σοβαρά» λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων, όπως προβλέπει το γαλλικό κείμενο του κανονισμού, ή αν αρκεί απλώς να έχουν προκληθεί δυσμενείς συνέπειες, πράγμα το οποίο θα ήταν σύμφωνο με τις λοιπές γλωσσικές αποδόσεις του κανονισμού.

II – Το νομικό πλαίσιο

A – Το δίκαιο της Ένωσης

5. Όσον αφορά τον υπολογισμό των ενισχύσεων προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις κατά τον κανονισμό 1782/2003, η αιτιολογική σκέψη 29 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Προκειμένου να καθορισθεί το ποσό που θα δικαιούται ο γεωργός στα πλαίσια του νέου καθεστώτος, ενδείκνυται να γίνει αναφορά στα ποσά που έχει λάβει κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς [...]»

6. Ο σχετικός κανόνας δικαίου έχει περιληφθεί στο άρθρο 37, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003:

«Το ποσό αναφοράς είναι ο τριετής μέσος όρος των συνολικών ποσών των ενισχύσεων που έχει λάβει ο γεωργός [...] κατά τη διάρκεια κάθε ημερολογιακού έτους της περιόδου αναφοράς όπως ορίζεται στο άρθρο 38. [...]»

7. Κατά το άρθρο 38 του κανονισμού 1782/2003, η περίοδος αναφοράς περιλαμβάνει τα ημερολογιακά έτη 2000, 2001 και 2002.

8. Το άρθρο 40 του κανονισμού 1782/2003 περιλαμβάνει τη ρήτρα επιείκειας λόγω αντίξων συνθηκών:

«1) Κατά παρέκκλιση [από το άρθρο] 37, ο γεωργός του οποίου η παραγωγή κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς επηρεάστηκε δυσμενώς από περίπτωση ανωτέρας βίας ή εξαιρετικών περιστάσεων που σημειώθηκαν πριν ή κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, δικαιούται να ζητήσει να υπολογιστεί το ποσό αναφοράς με βάση το ημερολογιακό έτος ή έτη κατά την περίοδο αναφοράς που δεν επηρεάστηκε από την περίπτωση ανωτέρας βίας ή από τις εξαιρετικές περιστάσεις.

2) Εάν ολόκληρη η περίοδος αναφοράς επηρεάστηκε από την περίπτωση ανωτέρας βίας ή από εξαιρετικές περιστάσεις, το κράτος μέλος υπολογίζει το ποσό αναφοράς με βάση την περίοδο 1997 ως 1999.

[...] Στις περιπτώσεις αυτές, η παράγραφος 1 εφαρμόζεται τηρουμένων των αναλογιών.

[...]

[...]

5) Οι παράγραφοι 1, 2 και 3 του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται τηρουμένων των αναλογιών σε γεωργούς οι οποίοι, κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, είχαν αναλάβει γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις σύμφωνα με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 2078/92 ^[3] και (ΕΚ) 1257/1999 ^[4], [...]

Στην περίπτωση που τα μέτρα που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο καλύπτουν τόσο την περίοδο αναφοράς όσο και την περίοδο που αναφέρεται στην παράγραφο 2, τα κράτη μέλη ορίζουν, με αντικειμενικά κριτήρια και κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται ισότητα μεταχείρισης μεταξύ γεωργών και για να αποφεύγονται στρεβλώσεις της αγοράς και του ανταγωνισμού, ποσό αναφοράς σύμφωνα με λεπτομερείς κανόνες [...]

9. Οι εν λόγω λεπτομερείς κανόνες, οι οποίοι περιλαμβάνονται στον κανονισμό (ΕΚ) 795/2004⁵, δεν έχουν σημασία για την υποβληθείσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

10. Κατά τα άρθρα 146 και 149 του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009⁶, ο κανονισμός 1782/2003 καταργήθηκε από 1ης Ιανουαρίου 2009 και αντικαταστάθηκε από τον προαναφερθέντα κανονισμό. Κατά το άρθρο 33, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 73/2009, οι επιδοτήσεις προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις καθορίζονται βάσει των δικαιωμάτων ενισχύσεως που έχουν αποκτηθεί δυνάμει του κανονισμού 1782/2003.

B – Το γαλλικό δίκαιο

11. Το άρθρο 1, ένατο εδάφιο, του διατάγματος 2006-710, της 19ης Ιουνίου 2006, σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής εισοδηματικής ενισχύσεως κατά τον κανονισμό 1782/2003, εξειδικεύει τη ρήτρα «επιείκειας» προβλέποντας ότι, σε περίπτωση που έχουν αναληφθεί γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις, η ρήτρα αυτή εφαρμόζεται μόνον εφόσον οι δεσμεύσεις αυτές έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση των άμεσων ενισχύσεων κατά 20 % σε σχέση με τις χρονικές περιόδους κατά τη διάρκεια των οποίων η γεωργική εκμετάλλευση δεν είχε αναλάβει γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις:

«Για την εφαρμογή της παραγράφου 5 του άρθρου 40 του [κανονισμού 1782/2003] [...] λαμβάνονται υπόψη μόνον οι γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις οι οποίες απαριθμούνται στον κατάλογο που καταρτίζεται με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας και οι οποίες, αναλόγως της περιπτώσεως, είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση κατά τουλάχιστον 20 %:

— είτε του ποσού ενισχύσεων που εισπράχθηκε για τα έτη που επηρεάστηκαν, όπως το ποσό αυτό υπολογίζεται βάσει όσων ορίζει η ίδια απόφαση, σε σχέση με το ποσό που καταβλήθηκε για τα έτη της περιόδου αναφοράς που δεν επηρεάστηκαν [...],

— [...]

3 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2078/92 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992, σχετικά με μεθόδους γεωργικής παραγωγής που συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος καθώς και με τη διατήρηση του φυσικού χώρου (ΕΕ L 215, σ. 85).

4 — Κανονισμός (ΕΚ) 1257/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και για την τροποποίηση και κατάργηση ορισμένων κανονισμών (ΕΕ L 160, σ. 80).

5 — Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 795/2004 της Επιτροπής, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης που προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) 1782/2003 (ΕΕ L 141, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε για τελευταία φορά με τον κανονισμό (ΕΚ) 370/2009 της Επιτροπής, της 6ης Μαΐου 2009 (ΕΕ L 114, σ. 9), και ο οποίος καταργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1120/2009 της Επιτροπής, της 29ης Οκτωβρίου 2009, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης που προβλέπεται στον τίτλο ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009 (ΕΕ L 316, σ. 1).

6 — Παρατίθεται ανωτέρω στην υποσημείωση 2.

12. Το άρθρο 7 της υπουργικής απόφασης της 20ής Νοεμβρίου 2006 για την εφαρμογή του διατάγματος 2006-710 της 19ης Ιουνίου 2006, όπως τροποποιήθηκε με την υπουργική απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2010, συμπληρώνει την ως άνω διάταξη με τις λεπτομέρειες του υπολογισμού, διευκρινίζοντας ότι ως περίοδος συγκρίσεως ισχύει το τελευταίο έτος κατά τη διάρκεια του οποίου δεν ίσχυε καμία γεωργοπεριβαλλοντική δέσμευση. Πάντως, το έτος αυτό δεν μπορεί να είναι προγενέστερο του 1992.

«Άρθρο 7. – (1) Εφόσον ο γεωργός ανέλαβε κάποια από τις γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις που καθορίζονται στο άρθρο 3 της παρούσας απόφασης κατά τη διάρκεια καθενός από τα τρία έτη της περιόδου αναφοράς, το ποσοστό μείωσης που υπολογίζεται για την εφαρμογή του ενάτου εδαφίου του άρθρου 1 του προαναφερθέντος διατάγματος της 19ης Ιουνίου 2006 αντιστοιχεί στη σχέση μεταξύ:

- αφενός, της διαφοράς που προκύπτει από τη σύγκριση του ποσού ενισχύσεων που εισπράχθηκε κατά τη διάρκεια του τελευταίου έτους που δεν επηρεάστηκε από γεωργοπεριβαλλοντική δέσμευση με τον μέσο όρο των ποσών ενισχύσεων που εισπράχθηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς,
- και, αφετέρου, του αθροίσματος της διαφοράς αυτής και του ποσού αναφοράς το οποίο υπολογίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 37 του προαναφερθέντος κανονισμού 1782/2003 του Συμβουλίου.

[...]

(2) Εφόσον το υπολογιζόμενο σύμφωνα με την παράγραφο 1 ποσοστό μείωσης φθάσει το όριο του 20 %, το οποίο μνημονεύεται στο ένατο εδάφιο του άρθρου 1 του προαναφερθέντος διατάγματος της 19ης Ιουνίου 2006, προστίθεται ορισμένο ποσό στο ποσό αναφοράς του γεωργού το οποίο υπολογίζεται σύμφωνα με το άρθρο 37 του προαναφερθέντος κανονισμού 1782/2003 [...].

Το ποσό που προστίθεται ισούται με τη διαφορά μεταξύ του ποσού ενισχύσεων που εισπράχθηκε κατά τη διάρκεια του τελευταίου έτους που δεν επηρεάστηκε από γεωργοπεριβαλλοντική δέσμευση, το οποίο υπολογίζεται σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1, και του μέσου όρου των ποσών ενισχύσεων που εισπράχθηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς.

(3) Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου, το τελευταίο έτος που δεν επηρεάστηκε από γεωργοπεριβαλλοντική δέσμευση δεν μπορεί να είναι προγενέστερο του 1992.»

III – Η διαδικασία της κύριας δίκης και η αίτηση προδικαστικής απόφασης

13. Η Confédération paysanne είναι ένωση που εκπροσωπεί τα συμφέροντα των Γάλλων γεωργών. Με την αίτηση ακυρώσεως που άσκησε ενώπιον του Conseil d'État, η Confédération paysanne βάλλει κατά των προαναφερθεισών γαλλικών ρυθμίσεων οι οποίες αποσκοπούν στην εξειδίκευση της ρήτρας «επιείκειας» του άρθρου 40 του κανονισμού 1782/2003. Στο πλαίσιο αυτό, αμφισβητεί τον υπολογισμό των επιδοτήσεων προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις με γνώμονα τις άμεσες ενισχύσεις που χορηγήθηκαν κατά τη διάρκεια προγενέστερων χρονικών περιόδων και επικρίνει το γεγονός ότι, πέραν των προβλεπόμενων από τον κανονισμό περιόδων αναφοράς, λαμβάνονται υπόψη και άλλες, προγενέστερες χρονικές περίοδοι.

14. Στο πλαίσιο της ενώπιόν του διαδικασίας, το Conseil d'État υπέβαλε στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

- «1. Επιτρέπουν οι παράγραφοι 1 και 5 του άρθρου 40 του κανονισμού 1782/2003 [...], λαμβανομένου υπόψη τόσο του γράμματος όσο και του σκοπού τους, στα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι το δικαίωμα αναπροσαρμογής του ποσού αναφοράς για γεωργούς των οποίων η παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων που ανέλαβαν καθ' όλη ή κατά ένα μέρος της περιόδου αναφοράς βασίζεται στη σύγκριση μεταξύ, αφενός, των ποσών των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τα έτη τα οποία επηρεάστηκαν από τέτοιες δεσμεύσεις και, αφετέρου, των ποσών που εισέπραξαν κατά τα έτη τα οποία δεν επηρεάστηκαν;
2. Επιτρέπουν οι παράγραφοι 2 και 5 του άρθρου 40 του κανονισμού 1782/2003 [...], στα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι το δικαίωμα αναπροσαρμογής του ποσού αναφοράς για γεωργούς των οποίων η παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων που ανέλαβαν καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς βασίζεται στη σύγκριση μεταξύ, αφενός, του ποσού των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά το τελευταίο έτος το οποίο δεν επηρεάστηκε από γεωργοπεριβαλλοντική δέσμευση, ακόμη και στην περίπτωση που το έτος αυτό είναι προγενέστερο της περιόδου αναφοράς κατά οκτώ και πλέον έτη, και, αφετέρου, του ετήσιου μέσου ποσού άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς;»

15. Η Confédération paysanne, η Γαλλική Δημοκρατία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μετείχαν στην έγγραφη διαδικασία και στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 18ης Απριλίου 2013.

IV – Νομική εκτίμηση

16. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, πρέπει καταρχάς να εξεταστεί το σύστημα της ρήτρας «επιείκειας» του άρθρου 40 του κανονισμού 1782/2003 (υπό Α). Για να δοθεί χρήσιμη απάντηση στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως⁷, επιβάλλεται η εγγύτερη διερεύνηση του κριτηρίου των δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή (υπό Β). Τέλος, θα πρέπει να συζητηθεί κατά πόσον μπορούν να ασκούν καθοριστική επιρροή όχι οι δυσμενείς συνέπειες στην παραγωγή αλλά η έκταση των άμεσων ενισχύσεων (υπό Γ) καθώς και ποιες χρονικοί περίοδοι αναφοράς μπορούν να λαμβάνονται υπόψη (υπό Δ).

Α – Επί του συστήματος του άρθρου 40 του κανονισμού 1782/2003

17. Οι άμεσες ενισχύσεις κατά τον κανονισμό 1782/2003, γνωστές ως επιδοτήσεις προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις, υπολογίζονται, δυνάμει των άρθρων 37 και 38 του κανονισμού, με βάση ορισμένα ποσά αναφοράς. Τα ποσά αυτά είναι συνάρτηση των άμεσων ενισχύσεων που καταβλήθηκαν, υπό την προϋπόθεση νομοθεσία, στους γεωργούς κατά τη διάρκεια των ημερολογιακών ετών 2000, 2001 και 2002.

18. Η νέα επιδότηση προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις δεν είναι συνάρτηση της εκτάσεως της παραγωγής *στη δεδομένη χρονική στιγμή*. Η *προγενέστερη* όμως παραγωγή επηρεάζει εμμέσως το ύψος της νέας επιδοτήσεως, δεδομένου ότι οι χορηγηθείσες κατά το παρελθόν άμεσες ενισχύσεις υπήρξαν συνάρτηση της τότε παραγωγής.

7 — Βλ. τις αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 1979, 244/78, Union Laitière Normande (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 307, σκέψη 5), της 12ης Δεκεμβρίου 1990, C-241/89, SARPP (Συλλογή 1990, σ. I-4695, σκέψη 8), και της 29ης Ιανουαρίου 2008, C-275/06, Promusicae (Συλλογή 2008, σ. I-271, σκέψη 42).

19. Ωστόσο, το ύψος των εν λόγω άμεσων ενισχύσεων ήταν δυνατόν να μειωθεί στην περίπτωση που οι γεωργοί αναλάμβαναν γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου αναφοράς. Πράγματι, οι δεσμεύσεις αυτές συχνά είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση της παραγωγής. Για τον λόγο αυτό, το άρθρο 40, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003 εξομοιώνει το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αναλήφθηκαν γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις με τις χρονικές περιόδους κατά τη διάρκεια των οποίων η γεωργική παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς από περιστατικό ανωτέρας βίας ή από εξαιρετικές περιστάσεις.

20. Σε περίπτωση περιστατικών ανωτέρας βίας ή εξαιρετικών περιστάσεων με δυσμενείς συνέπειες στην παραγωγή, ο γεωργός μπορεί, δυνάμει του άρθρου 40, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003, να ζητήσει να μην ληφθούν υπόψη, κατά τον υπολογισμό του ποσού αναφοράς, όσες χρονικές περίοδοι επηρεάστηκαν δυσμενώς. Σε περίπτωση δυσμενών συνεπειών οφειλόμενων σε γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις κατά την έννοια του άρθρου 40, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, δεν λαμβάνονται υπόψη οι χρονικές περίοδοι κατά τις οποίες αναλήφθηκαν τέτοιες δεσμεύσεις⁸. Η έννοια των δυσμενών συνεπειών θα εξεταστεί εγγύτερα κατωτέρω⁹.

21. Εντούτοις, στην περίπτωση που η παραγωγή της γεωργικής εκμεταλλεύσεως έχει επηρεαστεί διαρκώς από γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις κατά τα ημερολογιακά έτη 2000, 2001 και 2002, επιβάλλεται ο ορισμός διαφορετικής περιόδου συγκρίσεως. Κατά το άρθρο 40, παράγραφος 2, του κανονισμού 1782/2003 ως τέτοια περίοδος λογίζονται τα έτη 1997 έως 1999.

22. Όταν, όμως, οι γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις έχουν αναληφθεί κατά τη διάρκεια των ως άνω καθ' υποκατάσταση περιόδων αναφοράς, το ποσό αναφοράς πρέπει να υπολογίζεται διαφορετικά. Στις περιπτώσεις αυτές, τα κράτη μέλη καθορίζουν, δυνάμει του άρθρου 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003, ορισμένο ποσό αναφοράς βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και κατά τρόπο που να διασφαλίζει, αφενός, την ίση μεταχείριση μεταξύ των γεωργών και, αφετέρου, την αποτροπή στρεβλώσεων της αγοράς και του ανταγωνισμού.

B – Επί των αναγκαίων δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή

23. Τα ερωτήματα του Conseil d'État αφορούν το ζήτημα αν είναι επιτρεπτές ορισμένες μέθοδοι υπολογισμού του ποσού αναφοράς κατά το άρθρο 40, παράγραφοι 1, 2 και 5, του κανονισμού 1782/2003. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο, στηριζόμενο στο γαλλικό κείμενο του κανονισμού, θεωρεί δεδομένο ότι οι αντίξοες συνθήκες κατά την έννοια της διατάξεως αυτής προϋποθέτουν την ύπαρξη *σοβαρών* δυσμενών συνεπειών. Η Επιτροπή, από πλευράς της, συνάγει από τη διάταξη αυτή ένα ευρύ περιθώριο ρυθμιστικής δράσεως των κρατών μελών.

24. Στο γαλλικό και μόνο κείμενο του κανονισμού 1782/2003, ο οποίος εκδόθηκε αρχικώς σε έντεκα μόνο γλώσσες, οι δυσμενείς συνέπειες χαρακτηρίζονται «σοβαρές» (όπως προκύπτει από τη χρήση του επιρρήματος «gravement»). Αντιθέτως, το ισπανικό, το ιταλικό, το πορτογαλικό και το φινλανδικό κείμενο συμπίπτουν με το γερμανικό κείμενο, το οποίο κάνει απλώς λόγο για δυσμενείς συνέπειες. Στις υπόλοιπες γλωσσικές αποδόσεις, δηλαδή στο δανικό, στο ελληνικό, στο αγγλικό, στο ολλανδικό και στο σουηδικό κείμενο, γίνεται λόγος για «δυσμενή επηρεασμό», χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη σοβαρών δυσμενών συνεπειών.

8 — Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2010, C-152/09, Grootes (Συλλογή 2010, σ. I-11285, σκέψη 60).

9 — Βλ. κατωτέρω, σημείο 23 επ.

25. Οι διάφορες γλωσσικές αποδόσεις μιας διατάξεως του δικαίου της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύονται με ομοιόμορφο τρόπο. Σε περίπτωση διαστάσεως μεταξύ των αποδόσεων μιας διατάξεως στις διάφορες γλώσσες, η επίμαχη διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται βάσει της εν γένει οικονομίας και του σκοπού που επιδιώκεται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος¹⁰. Επιπλέον, διάταξη στην οποία εμφανίζεται διάσταση μεταξύ των γλωσσικών αποδόσεων πρέπει να ερμηνεύεται σε σχέση με την αληθή βούληση εκείνου που την εξέδωσε¹¹.

26. Από τις διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με το ιστορικό θεσπίσεως του κανονισμού δεν προκύπτουν ενδείξεις για τη βαρύτητα που πρέπει να έχουν οι δυσμενείς συνέπειες. Η διάσταση μεταξύ των γλωσσικών αποδόσεων παρατηρείται ήδη στο άρθρο 43, παράγραφος 1, της υποβληθείσας από την Επιτροπή προτάσεως κανονισμού, το οποίο αντιστοιχεί κατ' ουσίαν στην ισχύουσα γενική ρήτρα «επιείκειας» του άρθρου 40, παράγραφοι 1 έως 4, του κανονισμού 1782/2003¹². Πάντως, από τα έγγραφα των διαβουλεύσεων του Συμβουλίου προκύπτει μία αναφορά σχετικά με τον σκοπό προς τον οποίο οι δυσμενείς συνέπειες λόγω γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων καλύφθηκαν από τη ρήτρα «επιείκειας»¹³. Πιο συγκεκριμένα, η περίπτωση αυτή παραλληλίστηκε με τις περιπτώσεις γεωργών οι οποίοι απέκτησαν δικαίωμα σε πρόσθετες ποσοτώσεις για το γάλα λόγω της αναστολής της παραγωγής τους κατά τη διάρκεια ορισμένων περιόδων αναφοράς έναντι πριμοδοτήσεως¹⁴.

27. Όπως ακριβώς οι εν λόγω γαλακτοπαραγωγοί, έτσι και όσοι γεωργοί ανέλαβαν γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις δυνάμει των κανονισμών 2078/92 και 1257/1999 δεν θα έπρεπε, για αυτόν και μόνο τον λόγο, να έχουν δυσμενέστερη μεταχείριση στο πλαίσιο μεταγενέστερης χορηγήσεως ενισχύσεων από την Ένωση. Πράγματι, κατά τον χρόνο αναλήψεως των εν λόγω δεσμεύσεων, οι γεωργοί αυτοί δεν μπορούσαν να προβλέψουν ότι η σχετική απόφασή τους θα είχε ενδεχομένως επιπτώσεις στη μελλοντική χορήγηση άμεσων ενισχύσεων καταβαλλόμενων δυνάμει μεταγενέστερου κανονισμού¹⁵. Τέτοια δυσμενής μεταχείριση θα μπορούσε όμως να προκύψει αν ο υπολογισμός της μη συναρτώμενης προς την παραγωγή επιδοτήσεως βασιζόταν σε άμεσες ενισχύσεις οι οποίες μειώθηκαν συνεπεία της αναλήψεως γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων με δυσμενείς συνέπειες στην παραγωγή.

28. Επομένως, η αναφορά του άρθρου 40 του κανονισμού 1782/2003 στις γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις δεν αποσκοπεί απλώς στην αποτροπή ανεπιεικών καταστάσεων. Κατά το Δικαστήριο, το άρθρο 40, παράγραφοι 1 και 5, του κανονισμού 1782/2003 αποτελεί έκφραση της αρχής της ασφαλείας δικαίου. Κατά την εν λόγω γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η ρύθμιση του δικαίου της Ένωσης, η τήρηση της οποίας έχει επιβληθεί στα υποκείμενα δικαίου, πρέπει να είναι σαφής και συγκεκριμένη, ώστε αυτά να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν χωρίς διφορούμενο τρόπο τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και να είναι σε θέση να λάβουν τα μέτρα τους¹⁶. Η αρχή αυτή πρέπει να τηρείται με ιδιαίτερη αυστηρότητα, όταν πρόκειται για διατάξεις που μπορούν να έχουν οικονομικές συνέπειες¹⁷.

10 — Αποφάσεις της 5ης Δεκεμβρίου 1967, 19/67, van der Vecht (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 617), της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau (Συλλογή τόμος 1977, σ. 617, σκέψεις 13 και 14), της 14ης Ιουνίου 2007, C-56/06, Euro Tex (Συλλογή 2007, σ. I-4859, σκέψη 27), και της 21ης Φεβρουαρίου 2008, C-426/05, Tele2 Telecommunication (Συλλογή 2008, σ. I-685, σκέψη 25).

11 — Αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1969, 29/69, Stauder (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 147, σκέψη 3), της 7ης Ιουλίου 1988, 55/87, Moksels Import und Export (Συλλογή 1988, σ. 3845, σκέψη 49), της 20ής Νοεμβρίου 2001, C-268/99, Janu κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-8615, σκέψη 47), της 27ης Ιανουαρίου 2005, C-188/03, Junk (Συλλογή 2005, σ. I-885, σκέψη 33), και της 22ας Οκτωβρίου 2009, C-261/08 και C-348/08, Zurita García και Choque Cabrera (Συλλογή 2009, σ. I-10143, σκέψη 54).

12 — COM(2003) 23 τελικό.

13 — Βλ. το προσαρτημένο ως παράρτημα IV του εγγράφου αριθ. 9971/03 του Συμβουλίου της 3ης Ιουνίου 2003 ανεπίσημο σημείωμα με τίτλο «Single payment scheme/Special cases/National Reserve», στο σημείο 1, στίχος 1.

14 — Απόφαση της 28ης Απριλίου 1988, 120/86, Mulder (Συλλογή 1988, σ. 2321, σκέψη 24).

15 — Απόφαση Grootes (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 44).

16 — Αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 2009, C-170/08, Nijemeisland (Συλλογή 2009, σ. I-5127, σκέψη 44), και Grootes (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 43).

17 — Αποφάσεις της 16ης Μαρτίου 2006, C-94/05, Emsland-Stärke (Συλλογή 2006, σ. I-2619, σκέψη 43), της 26ης Οκτωβρίου 2006, C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun (Συλλογή 2006, σ. I-10211, σκέψη 79), και της 13ης Μαρτίου 2008, C-383/06 έως C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening κ.λπ. (Συλλογή 2008, σ. I-1561, σκέψη 52).

29. Δεδομένου ότι κατά την ανάληψη γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν τυχόν δυσμενείς συνέπειες σε μελλοντικά δικαιώματα χορηγήσεως ενισχύσεων, η ρύθμιση για τον καθορισμό των επιδοτήσεων προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις έπρεπε να συμπληρωθεί με το άρθρο 40, παράγραφος 5, του κανονισμού 1782/2003, ώστε οι βαρυνόμενοι με γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις γεωργοί να μην θιγούν για τον λόγο ότι ανέλαβαν τις δεσμεύσεις αυτές κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς¹⁸.

30. Πάντως, κατ' ορθή εκτίμηση, πέραν της αρχής της ασφαλείας δικαίου, τίθεται προ πάντων ζήτημα τηρήσεως της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθόσον οι γεωργοί μπορούσαν βασίμως να πιστεύουν ότι η ανάληψη χρονικά περιορισμένων γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων δεν θα τους επεφύλασσε μειονεκτική μεταχείριση στο πλαίσιο μελλοντικών μέτρων στηρίξεως εκ μέρους της Ένωσης¹⁹. Κατά τα λοιπά, δεν θα ήταν σύμφωνη με την αρχή της ισότητας η όμοια μεταχείριση γεωργικών εκμεταλλεύσεων βαρυνόμενων με γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις και γεωργικών εκμεταλλεύσεων με κανονική παραγωγή. Τέλος, οι γεωργοί δεν θα είχαν κίνητρο να αναλάβουν στο μέλλον γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις αν, εξαιτίας αυτών, η χορηγούμενη στήριξη μειωνόταν μετά τη λήξη του μέτρου. Κάτι τέτοιο θα ερχόταν σε αντίθεση με τον διακηρυγμένο στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 37 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σκοπό της Ένωσης να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος. Κατά το άρθρο 11 ΣΛΕΕ²⁰, ο σκοπός αυτός πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο όλων των πολιτικών της Ένωσης, επομένως και στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής.

31. Με αυτά τα δεδομένα, εφόσον πρόκειται για γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις, δεν υπάρχει λόγος περιορισμού της εφαρμογής της ρήτρας «επιείκειας» μόνον επί *σοβαρών* δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή. Αντιθέτως, επιβάλλεται καταρχήν η αντιστάθμιση ακόμη και όσων δυσμενών συνεπειών έχουν περιορισμένη μόνο έκταση. Το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα πρέπει δηλαδή να είναι η εξομοίωση, κατά τον υπολογισμό του ποσού αναφοράς σύμφωνα με το άρθρο 40 του κανονισμού 1782/2003, των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που έχουν αναλάβει γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις με όσες εκμεταλλεύσεις έχουν κανονική παραγωγή.

32. Σε αντίθεση με την άποψη της Επιτροπής, η ρύθμιση αυτή δεν παρέχει στα κράτη μέλη ευρύ περιθώριο ρυθμιστικής δράσεως για την εγγύτερη εξειδίκευση της έννοιας των δυσμενών συνεπειών. Πιο συγκεκριμένα, αμφιβολίες προκαλεί το ισχύον στη Γαλλία όριο του 20 % για τη μείωση των άμεσων ενισχύσεων. Η μέγιστη επιτρεπτή δυνατότητα των κρατών μελών είναι να αποκλείουν, μέσω κριτηρίων τύπου *de minimis*, την εφαρμογή της ρήτρας «επιείκειας» σε περιπτώσεις στις οποίες οι δυσμενείς συνέπειες είναι εντελώς ασήμαντες και τα διοικητικά έξοδα για τον χειρισμό των συνεπειών αυτών δυσανάλογα σε σχέση με τα πλεονεκτήματα για τις εμπλεκόμενες γεωργικές εκμεταλλεύσεις²¹.

33. Εν προκειμένω, δεν τίθεται ζήτημα ως προς το αν οι ανωτέρω εκτιμήσεις ισχύουν κατ' αναλογία για τις περιπτώσεις περιστατικών ανωτέρας βίας ή εξαιρετικών περιστάσεων κατά την έννοια του άρθρου 40, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003. Επιπλέον, σε αντίθεση με την άποψη της Γαλλίας, δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως η διαφορετική μεταχείριση όσων γεωργικών εκμεταλλεύσεων έχουν θιγεί από περιστατικό ανωτέρας βίας ή από εξαιρετικές περιστάσεις και όσων γεωργικών εκμεταλλεύσεων έχουν αναλάβει γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις. Πράγματι, μόνον οι δεύτερες μπορούν να στηριχθούν στην αρχή της ασφαλείας δικαίου και στην αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καθώς και στις ρυθμίσεις περί προστασίας του περιβάλλοντος, πράγμα το οποίο μπορεί να δικαιολογεί διαφοροποιήσεις κατά τη μετάβαση στο σύστημα των επιδοτήσεων στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις.

18 — Απόφαση Grootes (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 36).

19 — Βλ., επί της προκειμένης διατάξεως, το σημείο 30 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα J. Mazák της 8ης Ιουλίου 2010, C-152/09, Grootes (Συλλογή 2010, σ. I-11285), και, κατά βάση, την απόφαση Mulder (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 14, σκέψεις 24, 26 και 27).

20 — Βλ. επίσης την ένατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της Συνθήκης ΕΕ.

21 — Βλ., στο πνεύμα αυτό, την απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2009, C-449/08, Elbertsen (Συλλογή 2009, σ. I-10241, σκέψη 43).

34. Συνοψίζοντας, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κατά το άρθρο 40, παράγραφοι 1 και 5, του κανονισμού 1782/2003 δικαιώματα προϋποθέτουν την ύπαρξη δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή του γεωργού, κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, λόγω υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων· οι δυσμενείς συνέπειες δεν απαιτείται να είναι σοβαρές.

Γ – Επί του πρώτου ερωτήματος

35. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το Conseil d'État ερωτά αν το άρθρο 40, παράγραφοι 1 και 5, του κανονισμού 1782/2003 επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι το δικαίωμα αναπροσαρμογής του ποσού αναφοράς για γεωργούς των οποίων η παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων που ανέλαβαν καθ' όλη ή κατά ένα μέρος της περιόδου αναφοράς βασίζεται στη σύγκριση μεταξύ, αφενός, των ποσών των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τα έτη τα οποία επηρεάστηκαν από τέτοιες δεσμεύσεις και, αφετέρου, των ποσών που εισέπραξαν κατά τα έτη τα οποία δεν επηρεάστηκαν από τις δεσμεύσεις αυτές.

36. Το ερώτημα αυτό έχει προφανώς σχέση με το ύψος του δικαιώματος αναπροσαρμογής κατά το άρθρο 40, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003, δηλαδή με τις έννομες συνέπειες της ρυθμίσεως αυτής. Αφορά όμως επίσης μία από τις προϋποθέσεις της εν λόγω ρυθμίσεως και, συγκεκριμένα, την προϋπόθεση περί δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή, καθόσον η αναπροσαρμογή του ποσού αναφοράς αποσκοπεί στην αντιστάθμιση των δυσμενών συνεπειών αυτών.

37. Η Confédération paysanne τονίζει συναφώς ότι η εφαρμογή του άρθρου 40, παράγραφος 1, του κανονισμού 1782/2003 προϋποθέτει όχι τη μείωση των άμεσων ενισχύσεων, αλλά την ύπαρξη δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή.

38. Εντούτοις, όπως εκθέτει η Επιτροπή, η διάταξη αυτή δεν ρυθμίζει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να διαπιστώνονται οι εν λόγω δυσμενείς συνέπειες. Η Γαλλία και η Επιτροπή δέχονται, χωρίς εκατέρωθεν αντικρούσεις, ότι οι προ του 2003 άμεσες ενισχύσεις ήταν συνάρτηση της παραγωγής της γεωργικής εκμεταλλεύσεως. Επομένως, οι άμεσες ενισχύσεις αποτελούν ένα πρόσφορο μέτρο για τον προσδιορισμό της εκτάσεως της παραγωγής.

39. Όπως επιπλέον υποστηρίζει η Γαλλία, ο νομοθέτης της Ένωσης χρησιμοποίησε και στο παρελθόν την έκταση των ενισχύσεων ως μέτρο για τον καθορισμό μελλοντικών επιδοτήσεων προς τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Κατά την πρώτη περίοδο της αιτιολογικής σκέψεως 29 του κανονισμού 1782/2003, προκειμένου να καθορισθεί η ενίσχυση που δικαιούται ο γεωργός στο πλαίσιο του νέου καθεστώτος, ενδείκνυται να λαμβάνονται υπόψη τα ποσά που έχει λάβει κατά τη διάρκεια ορισμένης περιόδου αναφοράς. Το άρθρο 37 υλοποιεί τον σκοπό αυτό, καθόσον προβλέπει ότι, υπό κανονικές συνθήκες, το καταρχήν καθοριζόμενο ποσό αναφοράς αντιστοιχεί στον μέσο όρο των συνολικών ποσών των ενισχύσεων που έχει λάβει ο γεωργός κατά τη διάρκεια της κατ' άρθρο 38 περιόδου αναφοράς. Στην περίπτωση κατά την οποία οι δυσμενείς συνέπειες κατά την έννοια του άρθρου 40, παράγραφος 1, καλύπτουν ολόκληρη την περίοδο αναφοράς, πρέπει, αντί της περιόδου αυτής, να λαμβάνονται υπόψη, κατά το άρθρο 40, παράγραφος 2, οι άμεσες ενισχύσεις των ετών 1997 έως 1999.

40. Επομένως, είναι σύμφωνος με το σύστημα του κανονισμού 1782/2003 ο υπολογισμός των επιδοτήσεων προς γεωργικές εκμεταλλεύσεις σε συνάρτηση με τις άμεσες ενισχύσεις που χορηγήθηκαν κατά τη διάρκεια των ετών 2000 έως 2003 ή, επικουρικός, κατά τη διάρκεια των ετών 1997 έως 1999. Στο πλαίσιο της απαντήσεως στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, θα εξεταστεί σε ποιον βαθμό είναι δυνατή η αναγωγή σε προγενέστερα έτη.

41. Η Confédération paysanne υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 1257/1999 και ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΚ) 445/2002²² προβλέπουν ότι οι ενισχύσεις που χορηγούνται για την εκπλήρωση γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων υπολογίζονται σε συνάρτηση με τους περιορισμούς στην παραγωγή. Ωστόσο, οι εν λόγω κανονισμοί συνιστούν πλέγμα ρυθμίσεων με διαφορετικό πνεύμα, στο οποίο δεν στηρίχθηκε ο νομοθέτης της Ένωσης κατά τη θέσπιση της ρήτρας «επιείκειας» του κανονισμού 1782/2003.

42. Επομένως, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 40, παράγραφοι 1, 2 και 5, πρώτο εδάφιο, καθώς και τα άρθρα 37 και 38 του κανονισμού 1782/2003 επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν ότι το δικαίωμα αναπροσαρμογής του ποσού αναφοράς για γεωργούς των οποίων η παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων που ανέλαβαν καθ' όλη ή κατά ένα μέρος της περιόδου αναφοράς βασίζεται στη σύγκριση μεταξύ, αφενός, των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τα έτη τα οποία επηρεάστηκαν από τέτοιες δεσμεύσεις και, αφετέρου, των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τα έτη τα οποία δεν επηρεάστηκαν από τις δεσμεύσεις αυτές.

Δ – Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

43. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, ζητείται να διευκρινιστεί αν το άρθρο 40, παράγραφοι 2 και 5, του κανονισμού 1782/2003 επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι το δικαίωμα αναπροσαρμογής του ποσού αναφοράς για γεωργούς των οποίων η παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων που ανέλαβαν κατά τη διάρκεια των ετών 1997 και 2002 βασίζεται στη σύγκριση μεταξύ, αφενός, του ποσού των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά το τελευταίο έτος το οποίο δεν επηρεάστηκε από γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις και, αφετέρου, του ετήσιου μέσου ποσού άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 3, της υπουργικής απόφασης της 20ής Νοεμβρίου 2006, όπως έχει μετά την έκδοση της υπουργικής απόφασης της 23ης Φεβρουαρίου 2010, τα ημερολογιακά έτη 1992 έως 1996 λογίζονται ως μη επηρεαζόμενα από γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις έτη.

44. Η γαλλική ρύθμιση έχει ως βάση της το άρθρο 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003. Κατά το άρθρο αυτό, η Γαλλία πρέπει στην περίπτωση αυτή να καθορίσει το ποσό αναφοράς βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και κατά τρόπο που να διασφαλίζει, αφενός, την ίση μεταχείριση των γεωργών και, αφετέρου, την αποτροπή στρεβλώσεων της αγοράς και του ανταγωνισμού.

45. Όπως εκθέτουν η Γαλλία και η Επιτροπή, η αναγωγή σε προγενέστερες περιόδους καταβολής ενισχύσεων συνιστά καταρχήν ένα αντικειμενικό κριτήριο. Εντούτοις, τίθεται ζήτημα ως προς το αν η αναγωγή αυτή διασφαλίζει επίσης την ίση μεταχείριση των γεωργών. Στο μέτρο αυτό, θα πρέπει καταρχάς να διευκρινιστεί ποιο είναι το περιθώριο ρυθμιστικής δράσεως των κρατών μελών για τη διασφάλιση της ίσης μεταχειρίσεως.

46. Το Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί ρυθμίσεως παρόμοιας με αυτή του άρθρου 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003, έκρινε ότι τα κράτη μέλη έχουν ένα σχετικώς ευρύ περιθώριο. Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για τη ρύθμιση του άρθρου 42, παράγραφος 4, το οποίο παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να καθορίζουν πρόσθετα ποσά αναφοράς για γεωργούς που βρίσκονται σε ειδική κατάσταση. Η διάταξη αυτή προβλέπει, όπως και το άρθρο 40, παράγραφος 5,

22 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 26ης Φεβρουαρίου 2002, περί λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1257/1999 (ΕΕ L 74, σ. 1).

δεύτερο εδάφιο, την εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων με διασφάλιση της ίσης μεταχειρίσεως των γεωργών προς αποτροπή στρεβλώσεων της αγοράς και του ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν μηδενικά ποσά αναφοράς και να εφαρμόζουν όριο 500 ευρώ²³.

47. Ωστόσο, παρά την ομοιότητα του γράμματος των δύο διατάξεων, το άρθρο 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, και το άρθρο 42, παράγραφος 4, του κανονισμού 1782/2003 δεν επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό. Η πρώτη από τις δύο αυτές διατάξεις αποσκοπεί στην εφαρμογή των αρχών της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφαλείας δικαίου²⁴, ενώ η δεύτερη καλύπτει περιπτώσεις στις οποίες δεν τίθεται ζήτημα προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης²⁵.

48. Επομένως, το κατ' άρθρο 42, παράγραφος 4, του κανονισμού 1782/2003 περιθώριο ρυθμιστικής δράσεως δεν μπορεί να ισχύει κατ' αναλογία στο πλαίσιο του άρθρου 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο. Αντιθέτως, ως προς τη δεύτερη αυτή διάταξη ισχύουν τα συμπεράσματα που εξάχθηκαν από την εξέταση της έννοιας των δυσμενών συνεπειών²⁶. Ως εκ τούτου, το περιθώριο ρυθμιστικής δράσεως των κρατών μελών είναι περιορισμένο.

49. Κατά συνέπεια, η εκτίμηση του ζητήματος αν οι εθνικές διατάξεις κράτους μέλους διασφαλίζουν την ίση μεταχείριση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων πρέπει να στηρίζεται σε αυστηρά κριτήρια. Ειδικότερα, πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι αξιολογικές εκτιμήσεις του νομοθέτη της Ένωσης. Ο νομοθέτης της Ένωσης προέβλεψε ρητώς ότι η συνεκτίμηση παρελθουσών περιόδων αναφοράς περιορίζεται μόνο στα έτη 1997 έως 2002, μολονότι θα μπορούσε χωρίς πρόβλημα να έχει συμπεριλάβει και προγενέστερες χρονικές περιόδους. Βάσει τούτου, θα πρέπει να θεωρηθεί δεδομένο ότι, κατά την κρίση του νομοθέτη της Ένωσης, η χορήγηση στηρίξεως κατά τη διάρκεια όλων των προ του 1997 χρονικών περιόδων δεν είναι συγκρίσιμη με τη χορήγηση στηρίξεως κατά τη διάρκεια των ετών 2000 έως 2002. Η αξιολογική αυτή εκτίμηση θα υπονομευόταν αν τα κράτη μέλη μπορούσαν, με τη θέσπιση απλώς μιας δικής τους ρήτηρας «επιείκειας» κατά την έννοια του άρθρου 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003, να προβλέπουν τη συνεκτίμηση και προγενέστερων χρονικών περιόδων.

50. Η εκτίμηση αυτή επιβεβαιώνεται ειδικώς για τα έτη 1992 και 1993 από τα επιχειρήματα της Επιτροπής. Κατ' αυτήν, το συνολικό ποσό των άμεσων ενισχύσεων κατά τα έτη αυτά στη Γαλλία ανερχόταν περίπου στο 10 % των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν κατά τα επόμενα έτη. Επομένως, είναι σχεδόν αποκλεισμένη η δυνατότητα επιτεύξεως δίκαιης αντισταθμίσεως των δυσμενών συνεπειών με βάση τις άμεσες ενισχύσεις που χορηγήθηκαν κατά τη διάρκεια των ετών αυτών.

51. Αντιθέτως, κατά την Επιτροπή, το συνολικό ποσό των άμεσων ενισχύσεων στη Γαλλία κατά τα έτη 1995 και 1996 ήταν περίπου το ίδιο, όπως και στα αμέσως επόμενα έτη, ενώ το 1994 οι άμεσες ενισχύσεις ανέρχονταν σε 75 % του εν λόγω ποσού.

52. Από τα στοιχεία όμως αυτά δεν μπορεί να συναχθεί ότι οι ενισχύσεις κατά τα έτη 1995 και 1996 ή, ενδεχομένως, ακόμη και κατά τη διάρκεια του 1994 θα μπορούσαν, σε αντίθεση με την αξιολογική εκτίμηση του νομοθέτη της Ένωσης, να αποτελέσουν βάση συγκρίσεως. Πράγματι, ουδόλως μπορεί να υποστηριχθεί με βεβαιότητα ότι οι μεμονωμένες άμεσες ενισχύσεις κατά τη διάρκεια των εν λόγω ετών ήταν συγκρίσιμες προς αυτές που χορηγήθηκαν μεταξύ των ετών 1997 και 2002.

53. Επομένως, το άρθρο 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003 δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να ορίζουν άλλες περιόδους αναφοράς, πέραν των περιόδων που ορίζουν τα άρθρα 38 και 40, παράγραφος 2.

23 — Απόφαση Elbertsen (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψεις 34 και 46).

24 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 28 επ.

25 — Απόφαση Elbertsen (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 45).

26 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 32.

54. Τουναντίον, σκοπός της εθνικής ρυθμίσεως που θεσπίζεται δυνάμει του άρθρου 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003 πρέπει να είναι η εξομοίωση, κατά τον υπολογισμό του ποσού αναφοράς, των θιγόμενων γεωργικών εκμεταλλεύσεων με όσες δεν ανέλαβαν γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις κατά τη διάρκεια των ετών 2000 έως 2002.

55. Ο προτεινόμενος από την Confédération paysanne υπολογισμός του ποσού αναφοράς βάσει των πραγματικών δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή θα ήταν καταρχήν πρόσφορος για την επίτευξη του προαναφερθέντος σκοπού. Η διαπίστωση της υπάρξεως δυσμενών συνεπειών θα μπορούσε για παράδειγμα να έχει ως βάση παρόμοιες γεωργικές εκμεταλλεύσεις ή εκτάσεις ή την παραγωγή πριν από την έναρξη των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων. Στη συνέχεια, θα μπορούσε να υπολογίζεται ποιες άμεσες ενισχύσεις μεταξύ των ετών 2000 και 2002 χορηγήθηκαν χωρίς γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις. Δεδομένου ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία της Γαλλίας, οι άμεσες ενισχύσεις που χορηγήθηκαν κατά τη διάρκεια των ετών 1997 έως 2002 θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήριο για πολύ λίγες περιπτώσεις, η αντίστοιχη εξέταση θα απαιτούσε σχετικά περισσότερο χρόνο.

56. Πάντως, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι άλλες μέθοδοι ενδέχεται να είναι εξίσου πρόσφορες για την πλήρη αντιστάθμιση των δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι δυσμενείς επιπτώσεις στην παραγωγή θα έπρεπε να είναι το μόνο επιτρεπτό κριτήριο για τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη του άρθρου 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003.

57. Κατόπιν των ανωτέρω, στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 40, παράγραφοι 2 και 5, του κανονισμού 1782/2003 δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι το δικαίωμα αναπροσαρμογής του ποσού αναφοράς για γεωργούς των οποίων η παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων που ανέλαβαν κατά τη διάρκεια των ετών 1997 και 2002 βασίζεται στη σύγκριση μεταξύ, αφενός, του ποσού των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά το τελευταίο έτος το οποίο δεν επηρεάστηκε από γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις και, αφετέρου, του ετήσιου μέσου ποσού άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς. Αντιθέτως, κατά τον υπολογισμό του ποσού αναφοράς μέσω της εφαρμογής του άρθρου 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1782/2003, οι θιγόμενες γεωργικές εκμεταλλεύσεις θα πρέπει να εξομοιώνονται προς όσες δεν είχαν αναλάβει γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις κατά τη διάρκεια των ετών 2000 έως 2002.

V – Πρόταση

58. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1. Τα δικαιώματα κατά το άρθρο 40, παράγραφοι 1 και 5, του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, προϋποθέτουν την ύπαρξη δυσμενών συνεπειών στην παραγωγή του γεωργού, κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, λόγω υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων· οι δυσμενείς συνέπειες δεν απαιτείται να είναι σοβαρές.
2. Το άρθρο 40, παράγραφοι 1, 2 και 5, πρώτο εδάφιο, καθώς και τα άρθρα 37 και 38 του κανονισμού 1782/2003 επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν ότι το δικαίωμα αναπροσαρμογής του ποσού αναφοράς για γεωργούς των οποίων η παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων που ανέλαβαν καθ' όλη ή κατά ένα μέρος της περιόδου αναφοράς βασίζεται στη σύγκριση μεταξύ, αφενός, των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τα έτη τα οποία επηρεάστηκαν από τέτοιες δεσμεύσεις και, αφετέρου, των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τα έτη τα οποία δεν επηρεάστηκαν από τις δεσμεύσεις αυτές.

3. Το άρθρο 40, παράγραφοι 2 και 5, του κανονισμού 1782/2003 δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν ότι το δικαίωμα αναπροσαρμογής του ποσού αναφοράς για γεωργούς των οποίων η παραγωγή επηρεάστηκε δυσμενώς λόγω των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων που ανέλαβαν κατά τη διάρκεια των ετών 1997 και 2002 βασίζεται στη σύγκριση μεταξύ, αφενός, του ποσού των άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά το τελευταίο έτος το οποίο δεν επηρεάστηκε από γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις και, αφετέρου, του ετήσιου μέσου ποσού άμεσων ενισχύσεων που εισέπραξαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς. Αντιθέτως, κατά τον υπολογισμό του ποσού αναφοράς μέσω της εφαρμογής του άρθρου 40, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003, οι θιγόμενες γεωργικές εκμεταλλεύσεις θα πρέπει να εξομοιώνονται προς όσες δεν είχαν αναλάβει γεωργοπεριβαλλοντικές δεσμεύσεις κατά τη διάρκεια των ετών 2000 έως 2002.