

**Cauza C-225/20****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

29 май 2020 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Curtea de Apel Constanța (Румъния)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

7 май 2020 г.

**Жалбоподател:**

Euro Delta Danube SRL

**Ответник:**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean  
Tulcea**Предмет на главното производство**

Жалба срещу решение по гражданско дело от 28 юли 2019 г., постановено от Tribunalul Tulcea (Окръжен съд Тулча, Румъния), с което е отхвърлен искът, предявен от жалбоподателя, с предмет частична отмяна на решението на ответника по заявлението за единно плащане за 2017 г.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

На основание член 267 ДФЕС Curtea de Apel Constanța (Апелативен съд Констанца, Румъния) иска тълкуване на член 2, точка 23 и на член 19 от Регламент (ЕС) № 640/2014 на Съвета от 11 март 2014 г.

**Преюдициален въпрос**

Допускат ли разпоредбите на член 2, точка 23 и на член 19 от Делегиран регламент № 6[4]0/2014 за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на

Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие, национална правна уредба, която при обстоятелства като разглежданите по главното производство налага на земеделския стопанин административни санкции поради свръхдеклариране, с мотива че същият не е изпълнил условията за допустимост за площта, по отношение на която е прието, че е налице свръхдеклариране, доколкото обработва площ за аквакултура, предоставена му с договор за концесия, без да представи доказателства за съгласието на концедента за използване на земята за селскостопански цели?

### **Посочени разпоредби на правото на Съюза**

Член 2, точка 23 и член 19 от Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014 на Комисията от 11 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие.

### **Приложими национални разпоредби**

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (Наредба № 476 от 7 април 2016 г. на министъра на земеделието и развитието на селските райони относно санкциите, които се прилагат при схемите за директни плащания и за преходните държавни помощи в земеделието и животновъдството за заявленията за единно плащане, представени пред Агенцията за плащания и помощи в земеделието считано от референтната 2015 г., наричана по-нататък „Наредба № 476/2016“)*

– член 2, параграф (2), буква ș): „свръхдеклариране представлява разликата между заявената площ за плащане и установената площ за плащане“.

– член 6, буква е): „Ако разликата между заявената площ за плащане и установената площ превишава 50 % от установената площ, на земеделския стопанин не се предоставя плащане за съответната група, като освен това му се налага допълнителна санкция, равна на размера на помощта или подпомагането, отговарящи на разликата между декларираната площ и установената площ. Ако сумата, изчислена като допълнителна санкция, не

може да бъде изцяло прихваната през следващите три календарни години след календарната година на констатацията, неиздължената сума се анулира.“

*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Декрет-закон № 3/2015 за одобряване на схемите за плащане, които се прилагат в селското стопанство през периода 2015-2020 г. и за изменение на член 2 от Закон № 36/1991 относно земеделските дружества и други форми на сдружаване в областта на селското стопанство; наричан по-нататък „ДЗ № 3/2015“)*

## Член 2

„(1) По смисъла на настоящия декрет-закон:

[...]

е) „стопанство“ означава всички използвани за селскостопански дейности и управлявани от земеделски стопанин единици, които се намират на територията на Румъния;

ф) „земеделски стопанин“ означава физическо или юридическо лице, или форма на сдружаване на физически или юридическа лица, независимо какъв е правният им статут, чието стопанство се намира на територията на Румъния, и които упражняват селскостопанска дейност;

[...]

п) „земеделска площ“ означава площ, която е заета от обработваема земя, постоянно затревени площи и постоянни пасища или трайни насаждения;

о) „обработваема земя“ означава земя, която се обработва за производството на култури, или площи, които са на разположение за производството на култури, но оставени под угар, независимо от това дали на тази земя са разположени оранжерии, фотоволтаични оранжерии или подвижни или неподвижни навеси;

[...]

г) „използване на земята“ означава използване за селскостопански дейности на площта на земеделската земя в рамките на стопанството, което е на разположение на земеделския стопанин към момента на подаване на заявлението, в годината за заявлението“.

[...]

## Член 8

„(1) За ползване от директните плащания, предвидени в член 1, алинея 2, земеделските стопани трябва:

[...]

n) да представят към заявлението за единно плащане или към измененията, направени в него, документите, необходими за доказването на факта, че земеделската земя [...] е на тяхно разположение или, ако е приложимо, копие от приложение № 24 към удостоверението за гражданско състояние от административно-териториалните единици. Документите, установяващи, че земеделската земя е на разположение на земеделския стопанин, трябва да бъдат подписани преди подаването на заявлението за единно плащане и трябва да бъдат валидни към датата на подаване на заявлението“.

[...]“.

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Наредба № 619/2015 на министъра на земеделието и развитието на селските райони за приемане на критериите за предоставяне, специфичните условия и подробния ред за прилагане на схемите за плащане, предвидени в член 1, алинеи 2 и 3 от Декрет-закон № 3/2015 за одобряване на схемите за плащане, които се прилагат в селското стопанство през периода 2015-2020 г. и за изменение на член 2 от Закон № 36/1991 относно земеделските дружества и други форми на сдружаване в областта на селското стопанство, както и на специфичните условия за приемане на компенсационните мерки за развитие на селските райони, приложими за земеделските земи, предвидени в Националната програма за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г., наричана по-нататък „Наредба № 619/2015“)*

Член 2, буква u): „установена площ“ означава, за схеми за помощи за площ — площта, която отговаря на всички критерии за допустимост или други задължения, свързани с условията за предоставяне на помощта, независимо от броя на правата на плащане, с които разполага бенефициерът; или, за мерките за подпомагане за площ — площта на участъците или парцелите, идентифицирани посредством административни проверки или проверки на място“.

## Член 5

„(2) В съответствие с разпоредбите на член 8, алинея 1, буква n) от Декрета-закон, считано от референтната 2015 година, документите, които доказват законното използване на земеделската земя и които са представени на [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Агенцията за плащания и помощи в земеделието)], са тези, отнасящи се до:

- a) стопанството, в което се упражнява селскостопанската дейност: удостоверението трябва да се попълни съгласно рамковия образец [...] и към него да се приложи заверено копие от оригинала на страниците, на които са вписани данните [...] от земеделския регистър за 2015-2019 г., в съответствие с рамковия образец [...] и
- b) земеделската земя, която е на разположение на земеделския стопанин: заверено копие от титула за собственост или от другите документи, доказващи правото на собственост на земята, или от другите документи [...];
- c) недвусмисленото индивидуализиране на използваните земеделски парцели [...].“

## Член 10

„(5) Не отговарят на условията за получаване на плащане следните площи:  
[...]

- o) площите със земеделски насаждения, предвидени в член 23, алинея 20 от Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (Технически норми за въвеждане на земеделския регистър за периода 2015-2019 г.), приети с Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (Наредба № 734/480/1.003/3.727/20 на Министъра на земеделието и развитието на селските райони, на Министъра на регионалното развитие и на публичната администрация, на Министъра на финансите и на Председателя на националния статистически институт)“.

*Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” (Закон № 283/2015 за изменение на Закон № 82/1993 за създаване на биосферен резерват „Делтата на Дунав“)*

## Член I

„1. На цялата територия на резервата промяната в използването на земеделските земи, използвани като производителни земеделски земи или за земеделски насаждения, се осъществява със съгласието на администратора само въз основа на технически проучвания, направени от експерти“.

## Член II

„(1) В срок до 12 месеца от влизането в сила на настоящия закон собствениците, наемателите или концесионерите на земите, използвани за земеделски насаждения или като обекти за аквакултури, чието предназначение е променено, са длъжни да предприемат със съгласието на администратора технически проучвания, направени от експерти, от които да са видни подробните условия и ред за използване на въпросните земеделски насаждения или обекти за аквакултури.

(2) В тригодишен срок от влизането в сила на настоящия закон собствениците/концесионерите на земите, чието предназначение е променено, без да са направени експертни технически проучвания, които обосновават това, са длъжни да ги приведат в първоначалното им състояние [...]“.

*Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (Декрет-закон № 23 за рибарството и аквакултурите)* от 5 март 2008 г. — член 2, точка 2, който определя „обекта за аквакултури“

**Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 Euro Delta Danube SRL е румънско юридическо лице, чиято дейност е производство на аквакултури и зърнени култури. На 1 октомври 2002 г. това дружество сключва с Consiliul Local Maliuc (Общински съвет Малиук) концесионен договор за 49 години с предмет площи от 137 хектара, които да използва за целите на аквакултурите. С анекс към договора за концесия предоставената площ е увеличена от 137 до 142,2632 хектара. На 13 май 2016 г. Общинският съвет Малиук приема решение № 118, с което разрешава упражняването на селскостопанска дейност върху предоставената на концесия площ от 142,2632 хектара, за период от 5 години.
- 2 При подобни обстоятелства, на 16 февруари 2006 г. това дружество сключва с Consiliul Județean Tulcea (Областен съвет Тулча) договор за концесия за период от 44 години с предмет площи от 315 хектара, които да използва за целите на аквакултурите.
- 3 Съгласно анекс № 2 от 20 май 2014 г. за изпълнението на предмета на договора за концесия от 16 февруари 2016 г. следва да се извърши дейност по редуване и смяна на насажденията от аквакултури, за да се минерализира почвата, както и други необходими дейности съгласно технологичните норми за аквакултури, по отношение на площ от 200 хектара от общата площ от 315 хектара; тези мерки се изразяват във временното оставяне под угар на производството на аквакултури в обект или в част от него за период от 6 месеца до 3 години, за да се гарантира възстановяването на продуктивността на почвата, посредством отглеждането на зърнени култури. Впоследствие се възобновява използването на площите за аквакултури.

- 4 През пазарната 2017 година Euro Delta Danube SRL използва отчасти предоставените на концесия площи за селскостопански цели, така че на 15 май 2017 г. представя заявление за единно плащане, по смисъла на ДЗ № 3/2015, за площ от 288,37 хектара (100,58 хектара, предоставени му по договора за концесия, сключен с Общински съвет Малиук и 187,79 хектара, предоставени му по договора за концесия, сключен с Областен съвет Тулча).
- 5 На 25 септември 2018 г. ответникът издава известие за плащане, от което следва, че съгласно приложените към заявлението документи установената площ е 100,58 хектара от общо декларирана площ от 288,37 хектара. Поради това е определена обща сума за плащане в размер на 30 360,89 румънски леи (наричани по-нататък „RON“) за установената площ от 100,58 хектара, както и допълнителни санкции за свръхдеклариране в размер на 364 943,27 RON, в съответствие с член 19 от Регламент (ЕС) № 640/2014. Подадената жалба по административен ред срещу това решение е отхвърлена.
- 6 На 10 януари 2019 г. Euro Delta Danube SRL сезира Tribunalul Tulcea (Окръжен съд Тулча, Румъния) с искане за отмяна на решението за отхвърляне на административната жалба и за частична отмяна на известието за плащане, издадено от Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [APIA] - Centrul Județean Tulcea (Агенция за плащания и помощи в земеделието (наричана по-нататък „АППЗ“) — Областен център Тулча), по-специално на частта, която се отнася до налагането на санкции в размер на 364 943,27 RON като следствие от свръхдеклариране на площи, както и за осъждане на ответника да изплати разликата, представляваща субсидия.
- 7 С решение по гражданско дело от 28 юни 2019 г., Tribunalul Tulcea (Окръжен съд Тулча, Румъния) отхвърля иска като неоснователен. На 13 август 2019 г. Euro Delta Danube SRL обжалва решението на този съд пред Curtea de Apel Constanța (Апелативен съд Констанца).

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 8 Жалбоподателят твърди, че свръхдекларирането е положение, при което са налице разлики между декларираните от земеделски стопанин площи като земеделски земи, използвани в рамките на физически блок, и референтните физически блокове, въведени в Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК), които са ефективно обработвани. Дружеството жалбоподател счита, че първоинстанционният съд е допуснал грешка при прилагането на разпоредбите на член 2, параграф (2), буква ș) от Наредба № 476/2016, които определят свръхдекларирането.
- 9 Поради това жалбоподателят иска да се установи, че санкцията за свръхдеклариране се прилага само когато земеделският стопанин декларира площ, която е по-голяма с над 50 %, по смисъла на Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014, от действително използваната площ в рамките на физически блок, определена чрез административна проверка на място от

страна на АППЗ, а не и когато земеделски стопанин не документира писмено заявлението си за плащане за част от площта.

- 10 В случай че АППЗ приеме, че представените към датата на подаване на заявлението за плащане документи не доказват правото на ползване на земите, съответния служител, отговарящ за административната проверка на заявленията за плащане, би трябвало да откаже да регистрира заявлението поради неизпълнение на условията за допустимост; Освен това, АППЗ имала възможност да поиска допълнителна информация, която счита за необходима.
- 11 Жалбоподателят иска да се установи, че неизпълнението на условията за допустимост по отношение на цялата заявена за плащане площ (а именно липсата на доказателства за използването на земята за селскостопанско производство) не представлява основание за прилагане на многогодишните санкции за свръхдеклариране на обработваемите площи.
- 12 Ответникът твърди, че земята, предоставена по концесия за дейност във връзка с аквакултури, но използвана като земеделска земя без съгласието на концедента и без да са изпълнени предписанията на закона за промяна на категорията на ползване не отговаря на условията за плащане, поради което правилно са приложени санкции за свръхдеклариране.

#### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 13 Сезираният с жалбата съд трябва да се произнесе по законосъобразността на административните актове, с които се отхвърля частично искането на жалбоподателя за финансово подпомагане. Всъщност, по отношение на част от декларираната площ не са спазени разпоредбите на националното законодателство, които предвиждат плащания за земи, определени за дейност по аквакултура, но използвани за селскостопанско производство, само когато са изпълнение определени формални изисквания. Ответникът е приел, че в случая е налице „свръхдеклариране“ и е наложил санкции.
- 14 Разпоредбите на националното законодателство определят „свръхдекларирането“ като разликата между *заявената площ за плащане и установената площ за плащане*; докато правото на Съюза не съдържа определение за „свръхдеклариране“, а само установява условията за плащане и санкциите при „свръхдеклариране“.
- 15 Декларираната площ (заявената площ за плащане) от страна на жалбоподателя възлиза на 288,37 хектара, както следва от заявлението за единно плащане за 2017 г.
- 16 По отношение на установената площ румънският законодател е приел, в съответствие с общностното законодателство — член 2, буква u) от Наредба № 619/2015 и член 2, точка 23 от Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014 —



че тя представлява, за схеми за помощи за площ — площта, която отговаря на всички критерии за допустимост или други задължения, свързани с условията за предоставяне на помощта, независимо от броя на правата на плащане, с които разполага бенефициерът, или, за мерките за подпомагане за площ — площта на участъците или парцелите, идентифицирани посредством административни проверки или проверки на място.

- 17 Трябва да се отбележи, че както националният законодател, така и законодателят на Съюза прави разлика между схемите за помощи за площ и мерките за подпомагане за площ. В случая на жалбоподателя, както личи от известието за плащане, сумата за изплащане е определена в рамките на схема за плащане.
- 18 Запитващата юрисдикция вече е отправила до Съда на Европейския съюз преюдициално запитване относно тълкуването на член 4, параграф 1, букви б), в), д) и е), на член 21, параграф 1 и на член 32, параграфи 1—5 от Регламент (ЕС) № 1307/2013, доколкото националното законодателство изключва правото да се получат плащания за земи, предназначени за аквакултури и използвани като обработваема земя, с мотива, че не представляват „земеделска площ“ съгласно член 4 от Регламента (дело С-304/2019, *Ira Invest*).
- 19 В настоящия случай, след като установява, че част от декларираната площ на земята, отдадена на концесия за дейност по аквакултури, се използва за селскостопански цели без съгласието на концедента за изменение на категорията на използване, съответният орган е приел, че не са налице условията за допустимост на плащане, доколкото посочените площи не представляват „земеделска площ“, както и че е налице случай на „свръхдеклариране“, който налага плащането на санкция, изчислена въз основа на разликата с оглед на декларираната площ.
- 20 Всъщност, националното законодателство допуска изключване на плащането за площ, която се приема за недопустима съгласно законовите изисквания, но същевременно, при идентични ситуации, допуска изключване поради неизпълнение на условията за допустимост, на площ от категорията „декларирана земя“ от страна на земеделския стопанин, така че се получава разлика между декларираната земя (за която се иска плащане) и установената от съответния орган земя (чрез изключване на земята, за която е прието, че не се допуска плащане), в който случай се налагат санкции.
- 21 При тези обстоятелства е полезно да се установи съответствието на определението на „свръхдеклариране“ в националното законодателство с общностното законодателство и дали „установената площ“ от страна на съответния орган чрез изключване на площ, приета за недопустима, съответства, в случай на свръхдеклариране, на площта, установена чрез използването на понятието „установена площ“, съществуващо в националното и в общностното законодателство.

- 22 Тъй като изпитва съмнения относно начина на прилагане на националното законодателство по различен начин в идентични ситуации (съответно изключването на плащането по отношение на земя, която не отговаря на условията за допустимост, и, същевременно, изключване на плащането и налагане на санкция) настоящия съд приема, че в рамките на настоящия случай е полезно да отправи преюдициален въпрос до Съда на Европейския съюз.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ