

Анонимизиран текст

Превод

C-726/20 - 1

Дело C-726/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

29 декември 2020 година

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

4 декември 2020 г.

Жалбоподатели:

СТ

Ferme de la Sartre SPRL

Ответник:

Région wallonne

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

(ДЪРЖАВЕН СЪВЕТ, АДМИНИСТРАТИВНО ОТДЕЛЕНИЕ)

XV^e CHAMBRE (XV СЪСТАВ)

РЕШЕНИЕ

[...] от 4 декември 2020 година

[...]

При страни:

1. СТ,
2. société privée à responsabilité limitée Ferme de la Sartre,

със съдебен адрес [...]
[в] Лиеж,

срещу:

Région wallonne (Валонски регион), представляван
от Правителството си,
със съдебен адрес [...]
[в] Брюксел.

I. Предмет на жалбата

С жалба, подадена по електронен път на 25 януари 2019 г., СТ и spri Ferme de la Sarthe искат отмяна на „решения на Région wallonne – département de l’Agriculture – direction des Structures agricoles (Валонски регион – отдел Селско стопанство – дирекция „Селскостопански структури“) от 26 ноември 2018 г. и от 30 ноември 2018 г., с които е прието, че подадената жалба е допустима, но неоснователна, и поради това е отказано предоставянето на помощи за първоначално установяване на земеделско стопанство и подпомагане за инвестиции“.

II. Производство

[...] [ориг. 2] [...]

[обстоятелства, свързани с производството, които нямат значение за преюдициалното запитване]

III. Факти

1. Първият жалбоподател придобива 25,20 % от дружествените дялове на втория жалбоподател, за да се включи в семейното земеделско стопанство, и е назначен за управител. На 23 февруари 2018 г. той сключва с баща си споразумение за придобиване на стопанство.

2. На 9 март 2018 г. Comité d’installation (Комитет за отпускане на помощи на млади земеделски стопани) уведомява първия жалбоподател, че оценява опита му като равностоен на две години.

3. На 21 март 2018 г. вторият жалбоподател подава три заявления за подпомагане:

- заявление за отпускане на помощ за стартиране на земеделско стопанство (придобиване в неделима съсобственост на 63 дружествени дяла),
- заявление за подпомагане за инвестиции във връзка с хангар за

складиране, [ориг. 3]

- заявление за подпомагане за инвестиции във връзка със закупуване на цилиндрична косачка.

4. С решения от 20 и 28 юни 2018 г. директорът на дирекция „Селскостопански структури“ в отдел Селско стопанство приема, че трите заявления за подпомагане са недопустими. В писмото за връчване на решенията се посочва, че те подлежат на обжалване пред директора на Разплащателната агенция на Валония.

5. На 31 юли 2018 г. жалбоподателите подават жалба срещу трите посочени по-горе решения до Разплащателната агенция на Валония.

6. На 24 септември 2018 г. Разплащателната агенция на Валония провежда изслушване на първия жалбоподател.

7. На 26 ноември 2018 г. директорът на Разплащателната агенция на Валония отхвърля заявлението за отпускане на помощ за стартиране на земеделско стопанство чрез придобиване.

Това е първият обжалван акт, който е мотивиран по следния начин:

„[...]

Като взе предвид, че

в съображение 17 от Регламент № 1305/2013 относно помощта за стартиране на земеделско стопанство за младите земеделски стопани е дадено следното обяснение:

„Дадена мярка за развитие на стопанствата и предприятията следва да улеснява първоначалното установяване на млади земеделски стопани и структурното приспособяване на техните земеделски стопанства след първоначалното установяване“;

в описанието на тази схема за помощ в Програмата на Валония за развитие на селските райони, обозначена като подмярка „6.1-Помощ за стартиране на земеделско стопанство за млади земеделски стопани“, в точка 8.2.3.3.1.6.1 от тази програма, е посочено по-специално:

„Целта на подмярката е отпускането на финансова помощ на започващия дейност млад човек, като същевременно следва да бъде установено, че той я извършва при най-добрите условия, тоест, че има достатъчна професионална квалификация и подходящ бизнес план за нейното управление.

Подпомагането се състои във финансова помощ за (пълното или частично) придобиване на съществуващо стопанство или за създаването на ново стопанство.

[...]

Средните разходи за стартиране на земеделско стопанство във Валония в периода 2012—2014 г. възлизат на 225 000 EUR. През последните години те непрекъснато нарастват и поради това предвидената от тази мярка еднократна помощ от 70 000 EUR представлява средно помощ от 30 % от разходите за започване на дейност“;

от изложеното по-горе следва, че целта на схемата за подпомагане на млади земеделски стопани за първоначално установяване на земеделско стопанство, така, както е организирана във Валонския регион и одобрена от Европейската комисия, е да се финансира частично в рамките на еднократна сума от 70 000 EUR започването на дейност от млад земеделски стопанин в земеделско стопанство чрез създаването или придобиването му, а не да се подпомагат съществуващите земеделски стопанства за развиването на дейност, която не е от областта на селското стопанство;

в бизнес плана на заявителя за подпомагане изрично е посочено, че придобиването и инвестициите се правят с цел развиване на дейност за производство на тревен чим и на зелени покриви. Всъщност в бизнес плана **[ориг. 4]** е посочено, че предмет на помощта за стартиране на земеделското стопанство е косачка за производството на тревни площи, която ще позволи „по-бързо косене, като освободи време за новата дейност „растителни видове за зелени покриви“, изграждането на хангар за складиране, „за да се прибира временно реколтата от тревен чим“, и „започването на дейност за отглеждане на нови растителни видове (благодарение на добре оборудваната оранжерия), за да започне производството на зелени покриви“;

по време на изслушването заявителят за подпомагане допълва, „че заявленията за подпомагане за инвестиции се отнасят само за тревните площи“; г-н EV впрочем уточнява, че предмет на придобиването са „само хектарите, отредени за производството на тревни площи“; г-н FD уточнява, „че в крайна сметка става въпрос за всичко, което не е типична земеделска култура“; тези изявления са потвърдени в писмото, с което е подадена тяхната жалба, в което се уточнява, че частта от стопанството, която придобива г-н СТ е едва „32[,]71 хектара от 174[,]57 [хектара] декларирана площ за 2017 г., или по-малко от 20 %“; това съвпада с информацията, посочена в декларациите за площ от предходните години, в които „неядливи градински култури“, тоест използваното от г-н EV наименование за обозначаване на производството на тревни площи или на седум според декларираното от него по време на изслушването, са общо 35,55 хектара през 2018 г. и 31,1 хектара през 2017 г.;

следователно е доказано, че в случая целта на помощта за стартиране на земеделско стопанство чрез придобиване, както и на подпомагането за инвестиции, не е да се придобие земеделско стопанство, а да се развива

второстепенна дейност в стопанството, която не е селскостопанска, а именно производството на тревни площи или на зелени покриви;

тези заявления за подпомагане са извън приложното поле на членове 17 и 19 от Регламент № 1305/2013, така, както са приложени от Валонския регион; самото обстоятелството, че понастоящем фермата на Sarte SPRL осъществява селскостопанска дейност, не позволява тези заявления да се уважат, като се има предвид, че поисканото от г-н СТ подпомагане за придобиването само по себе си няма за цел продължаване или развиване на земеделската дейност на стопанството, а създаване в него на паралелна дейност, която няма връзка със селското стопанство“.

8. На 30 ноември 2018 г. директорът на Разплащателната агенция на Валония отхвърля и другите две заявления за подпомагане за инвестиции. Става въпрос за втория и третия обжалван акт, които се основават на следните мотиви:

„Като взе предвид съображение (15) от Регламент (ЕС) № 1305/2013, където относно подпомагането за инвестиции се обяснява следното:

„С оглед подобряване на икономическите и екологичните показатели на земеделските стопанства и предприятията в селските райони, повишаване на ефективността на сектора за търговия и преработка на селскостопански продукти, включително създаване на малки съоръжения за преработка и предлагане на пазара в контекста на късите вериги на доставки и местните пазари, осигуряване на необходимата инфраструктура за развитието на селското и горското стопанство и подпомагане на невъзвръщаемите инвестиции, необходими за постигането на екологични цели, следва да бъде осигурена подкрепа за инвестициите в материални активи, допринасящи за постигането на тези цели“.

[...] [ориг. 5] [...] [цитиране на член 17, параграф 1, букви а)—г) от Регламент № 1305/2013]

Като взе предвид, че:

от член 17 от Регламент № 1305/2013 и от описанието на неговите цели в съображение 15 от същия регламент се установява, че целта на подпомагането за инвестиции е да се подобри селскостопанското производство, да се развие, модернизира или приспособи стопанството или то да бъде подкрепено с придобиването на невъзвръщаеми активи, които обаче са от полза за околната среда. Всяка от тези цели е свързана със селскостопанското производство или поне със земеделския характер на стопанството. Следователно не може да се счита, че те са насочени към придобиване на инвестиция, която не е свързана със селскостопанската дейност;

производството на тревни площи или на зелени покриви не е посочено в приложение I към Договора за функциониране на Европейския съюз.

това производство не е предназначено пряко или косвено за производството на хранителни продукти. Целта на заявленията за подпомагане за инвестиции също така не е придобиването на оборудване, което не е свързано с производството, но е от полза за околната среда, а напротив, става въпрос именно за закупуване на производствено оборудване, което обаче е предназначено за производство, несвързано със селскостопанската дейност. Следователно не може да се приеме, че заявленията за подпомагане за инвестиции са свързани със селскостопанската дейност;

като се има предвид, че самото обстоятелство, че Ferme de la Sarte SPRL понастоящем извършва селскостопанска дейност, не позволява да се уважат тези заявления, при положение, че само по себе си поисканото от г-н СТ подпомагане за инвестиции няма за цел да продължи или да развива земеделската дейност на стопанството, а да създаде в него паралелна дейност, която не е свързана със селското стопанство“.

IV. Допустимост

IV.1 [...]

[...] [ориг. 6] [...]

IV.2. Преценка

[...] [ориг. 7] [...]

[разглеждане на възражението за недопустимост, повдигнато от ответника на основание липса на връзка между трите обжалвани акта]

При положение, че връзката е доказана, жалбата е допустима, тъй като е подадена срещу трите обжалвани акта.

V. Трето основание — Първа част

V.1. Становища на страните

Третото основание е нарушение на член 38 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) и на приложение I към него, на член 17 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), на членове 11 и 33 от Постановление на Валонското правителство от 10 септември 2015 г. за помощите за развитие и за

инвестиране в сектор на земеделието, на членове 9 и 10 от Министерско постановление от 10 септември 2015 г. за изпълнение на посоченото по-горе Постановление на Валонското правителство от 10 септември 2015 г., на членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз, на членове 10 и 11 от конституцията, на общия принцип на правото на пропорционалност и на явна грешка в преценката.

В първата част жалбоподателите считат, че в обжалваните актове неправилно се приема, че производството на тревни площи и на други растения като седум, не е селскостопанско производство съгласно приложение I към ДФЕС. Според тях градинарското производство в широк смисъл е включено в списъка на посоченото по-горе приложение I. Те отбелязват, че в член 38 ДФЕС се определят селскостопанските продукти и тази разпоредба им дава двойствено определение, а именно, от една страна, определение, което може да се квалифицира като концептуално и, от друга страна, определение, което може да се квалифицира като аналитично спрямо списък, в който се прави изброяване. Те считат, че в обжалваните актове се извършва ограничителен анализ на тази разпоредба, тъй като селскостопанските продукти се свеждат до това, което спада към хранителните продукти в общоприетия смисъл на думата. Те припомнят, че глава 6 от посоченото по-горе приложение I се отнася за „Живи дървета и други растения; луковици, корени и други подобни; рязан цвят и цветарска продукция“ и че при затруднение при тълкуването може да се използва концептуалното определение. Според жалбоподателите посочената в глава 6 растителна продукция е продукт на почвата по смисъла на концептуалното определение по член 38 ДФЕС. Те считат, че ако насрещната страна продължава да поддържа направеното от нея тълкуване, тогава евентуално ще трябва да се отправи преюдициален въпрос до Съда на Европейския съюз. [ориг. 8]

Според насрещната страна основанието е недопустимо в частта за нарушението на членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз, тъй като жалбоподателите не са посочили по какъв начин са нарушени тези разпоредби. Тя счита, че противно на твърденията на жалбоподателите, производството на тревни площи не е посочено в приложение I към ДФЕС, тъй като не става въпрос за „живи дървета и други растения; луковици, корени и други подобни; рязан цвят и цветарска продукция“. Като се основава на информацията, съдържаща се на официалната интернет страница на Европейската комисия, тя счита, че живи дървета и други растения; луковици, корени и други подобни; рязан цвят и цветарска продукция включва само „живите дървета, нискорасли дървета, храсти и другите обикновено доставяни от градинарите, пепиниеристите или цветарите продукти за разсад или украса“. В заключение тя твърди, че не следва да се отправя преюдициален въпрос до Съда на Европейския съюз.

Жалбоподателите посочват, че поддържат изложените от тях съображения, възпроизведени в жалбата им за отмяна. Те не разбират какво позволява да

се направи разграничение между производството на тревни площи и живите растения и произведенията на цветарството, при положение че тревната площ като живо растение се нуждае от полагане на градинарски грижи и може да служи за украса. Поради това те считат, че съображенията на насрещната страна не са убедителни и тя прибързано отхвърля възможността да се отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз, за да се установи дали може да се счита, че производството на тревни площи е селскостопанска и/или градинарска дейност.

В писмените си защиты страните се позовават на предишните си писмени изложения.

V.2. Преценка

Член 17 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета гласи:

„Инвестиции в материални активи

1. Подпомагането по тази мярка обхваща инвестиции в материални и/или нематериални активи, които:

- а) подобряват общата ефективност и устойчивост на земеделското стопанство;
- б) са свързани с преработката, предлагането на пазара и/или развитието на селскостопански продукти, които попадат в обхвата на приложение I към ДФЕС, или на памук, с изключение на рибни продукти; резултатът от производствения процес може да бъде продукт, който не е включен в обхвата на посоченото приложение; когато подпомагането се предоставя под формата на финансови инструменти, вложените ресурси също могат да бъдат продукт, който не е включен в обхвата на посоченото приложение, при условие че **[ориг. 9]** инвестицията допринася за постигането на един или повече от приоритетите на Съюза за развитие на селските райони;
- в) се отнасят до инфраструктура, свързана с развитието, модернизирането или адаптирането на селското и горското стопанство, включително достъп до земеделска и горска земя, комасация и подобряване на земи, и енерго- и водоснабдяване и спестяване на енергия и вода; или
- г) представляват инвестиции в непроизводствени дейности, свързани с постигане на агроекологичните цели и целите в областта на климата, които се преследват с настоящия регламент, включително природозащитен статус на видовете и местообитанията, свързан с биологичното разнообразие, както и увеличаване на привлекателността на зоните по "Натура 2000" или други

системи с висока природна стойност, които следва да се определят в програмата.

2. Подпомагане по параграф 1, буква а) се предоставя за земеделски стопани или групи от земеделски стопани.

В случай на инвестиции за подкрепа на реструктурирането на земеделски стопанства, държавите членки насочват помощта към стопанствата в съответствие с извършения SWOT анализ по отношение на приоритета на Съюза за развитие на селските райони „повишаване на жизнеспособността на стопанствата и конкурентоспособността на всички видове селскостопанска дейност във всички региони, както и насърчаване на новаторските технологии в селското стопанство и устойчивото управление на горите“.

3. Подпомагането по параграф 1, букви а) и б) е ограничено до максималните ставки на помощта, установени в приложение II. Тези максимални ставки могат да се увеличат за млади земеделски стопани, за колективни инвестиции, включително свързаните със сливания на организации на производители, и за интегрирани проекти, които включват подпомагане в рамките на повече от една мярка, за инвестиции в райони с природни и други специфични ограничения съгласно член 32, за инвестиции, свързани с операции по член 28 и 29 и за операции, подпомагани по линия на ЕПИ за селскостопанска производителност и устойчивост в съответствие със ставките на помощта, определени в приложение II. Максималната ставка на комбинираната помощ обаче не може да превишава 90 %.

4. Подпомагането по параграф 1, букви в) и г) подлежи на ставките на помощта, установени в приложение II.

5. На млади земеделски стопани, които за пръв път установяват земеделско стопанство, на което са ръководители, може да бъде предоставено подпомагане във връзка с инвестиции, направени с цел спазване на стандартите на Съюза, приложими по отношение на селскостопанското производство, включително безопасността на труда. Такова подпомагане може да бъде предоставено за не повече от 24 месеца от датата на установяване, определена в програмата за развитие на селските райони, или до приключването на дейностите, определени в бизнес плана, посочен в член 19, параграф 4.

6. Ако в правото на Съюза бъдат наложени нови изисквания за земеделските стопани, може да бъде предоставено подпомагане за инвестиции с цел съобразяване с тези изисквания, като това подпомагане се предоставя за не повече от 12 месеца от датата, на която изискванията стават задължителни за земеделските стопанства.“.

Член 38ДФЕС гласи следното:

„1. Съюзът определя и прилага обща политика в областта на селското стопанство и на рибарството.

Вътрешният пазар обхваща селското стопанство, рибарството и търговията със селскостопански продукти. Понятието „селскостопански продукти“ означава продукти на почвата, на животновъдството, на рибарството, както и продукти след първична преработка, пряко свързани с тези продукти. Позоваванията на общата селскостопанска политика или селското стопанство и използването на понятието „селскостопански“ се разбират като отнасящи се и до рибарството, като се имат предвид специфичните особености на този сектор. [ориг. 10]

2. Предвидените правила за създаването или функционирането на вътрешния пазар се прилагат и по отношение на селскостопанските продукти, освен ако в членове 39 – 44 е предвидено друго.

3. Продуктите, предмет на разпоредбите на членове 39 – 44, са посочени в приложение I.

4. Функционирането и развитието на вътрешния пазар на селскостопански продукти трябва да бъдат съпроводени от създаване на обща селскостопанска политика“.

В приложение I към ДФЕС е включена по-специално глава 6 „Живи дървета и други растения; луковици, корени и други подобни; рязан цвят и цветарска продукция“.

Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1602 на Комисията от 11 октомври 2018 година за изменение на приложение I към Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа съдържа забележка, в която във връзка с номенклатурата относно глава 6 от Приложение I към ДФЕС се уточнява следното: „С изключение на втората част на № 0601, настоящата глава включва само обикновено доставяните от градинарите, пепиниеристите или цветарите продукти за разсад или украса“. В тази номенклатура тревните площи не са споменати сред живите дървета и други растения; луковици, корени и други подобни; рязани цветя и декоративна зеленина.

В решение от 4 октомври 2018 г. Съдът на Европейския съюз постановява по-специално следното:

„108. От друга страна, следва да се припомни и че доколкото не съществува никаква възможност за съдебно обжалване на решението на дадена национална юрисдикция, последната по принцип е длъжна да сезира Съда по смисъла на член 267, трета алинея ДФЕС, щом пред нея бъде повдигнат въпрос относно тълкуването на Договора за функционирането на ЕС (решение от 15 март 2017 г. Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, т. 42).

109. Съдът е приел, че целта на това задължение за сезирането му, предвидено в същата разпоредба, е по-специално да се предотврати установяването в която и да е държава членка на национална съдебна практика, която не е в съответствие с разпоредбите на правото на Съюза (решение от 15 март 2017 г., Aquino, C- 3/16, EU:C:2017:209, т. 33 и цитираната съдебна практика).

110. Несъмнено тази юрисдикция не носи подобно задължение, когато установи, че повдигнатият въпрос е ирелевантен или че разглежданата разпоредба от правото на Съюза вече е била предмет на тълкуване от Съда, или още че правилното прилагане на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за никакво основателно съмнение, като съществуването на такава възможност следва да бъде преценявано с оглед на специфичните характеристики на правото на Съюза, особените трудности при неговото тълкуване и риска от различия в съдебните актове в рамките на Съюза (вж. в този смисъл решения от 6 октомври 1982 г. Cilfit и др., 283/81, EU:C:1982:335, т. 21; от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др., C-160/14, EU:C:2015:565, т. 38 и 39, както и от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, т. 50)“ (Съд на ЕС, решение от 4 октомври 2018 г., Европейска комисия/Френска република, C-416/17, EU:C:2018:811, т. 108—110). [ориг. 11]

Решаващият мотив на обжалваните актове се основава на тълкуване на посочения по-горе член 17 от Регламент (ЕС) № 1305/2013, при което от приложното поле на тази разпоредба е изключено производството на тревни площи или на зелени покриви. Това тълкуване обаче е оспорено от жалбоподателите, тъй като въпросната разпоредба не е тълкувана от Съда, а правилното тълкуване на правото на Съюза не изглежда толкова очевидно, че да не оставя място за никакво основателно съмнение. Що се отнася до заявленията за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика, следва да се избягва установяването на съдебна практика във връзка с понятието „селскостопански продукт“, която би могла да не съответства на нормите от правото на Съюза.

Поради това Conseil d'État (Държавен съвет) счита, че трябва постави на Съда преюдициален въпрос [...]

[посочване на въпроса, възпроизведен в диспозитива]

**ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ,
CONSEIL D'ÉTAT (ДЪРЖАВЕН СЪВЕТ) РЕШИ:**

Член 1.

Възобновява устната фаза на производството.

Член 2.

Поставя на Съда на Европейския Съюз следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 17 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета да се тълкува в смисъл, че производството на тревни площи или на зелени покриви е изключено от приложното му поле?“. **[ориг. 12]**

[...] [данни във връзка с производството]

Постановено в Брюксел в открито заседание на XV състав, на 4 декември 2020 г. от [съдебния състав].

[...] [подписи на секретаря и на председателя на състава]