

Дело C-373/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

6 август 2020 г.

Запитваща юрисдикция:Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Областен
административен съд Шчечин, Полша)**Дата на акта за преюдициално запитване:**

18 юни 2020 г.

Жалбоподател:

А.М.

Отвeтник:Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i
Modernizacji Rolnictwa [Директор Z. на регионалното
поделение на Агенцията за преустройство и модернизация на
селското стопанство]**Предмет на спора по главното производство**

Жалба до запитващата юрисдикция, с която земеделският производител А.М. твърди нарушение на разпоредбата на член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009 поради неправилното му тълкуване, водещо до възприемане на становището, че част от земите не са постоянно пасище поради извършването на тях ротационно засяване, и на неправилното становище, че заливането или наводняването на земята е без значение за делото, при положение че доказването на временно заливане има основно значение за установяване дали е налице ротационно засяване и прекъсване на селскостопанското ползване и следователно дали трябва да се предоставят плащания за агроекология, и ако трябва, в какъв размер.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Предмет на преюдициалното запитване са тълкуването на определението за „постоянно пасище“, съдържащо се в член 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията, финансовите последици, до които води възприетото от националните органи разбиране на това понятие във връзка с агроекологичните плащания за земеделския производител, както и прекъсването на петгодишния срок за осъществяване на агроекологичната програма. Запитването е отправено на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Преюдициален въпрос

Правилно ли е разбирането на националните органи на определението за „постоянно пасище“, съдържащо се в член 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от 29 октомври 2009 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители (ОВ L 316, 2009 г., стр. 1), в смисъл че естественото временно заливане и наводняване на ливади и пасбища, разположени в зона със специална защита на природата (зона от „Натура 2000“; природен парк „Инско“), води до прилагане в тези земи на т. нар. „ротационно засяване“, в резултат от което се прекъсва петгодишният (или по-дълъг) срок, през който не следва да се извършва такова „ротационно засяване“, което на свой ред представлява основание за лишаване от или ограничаване на плащанията за агроекология на земеделския производител, като влече и други финансови последици, свързани с прекъсването на петгодишния срок на осъществяване на агроекологичната програма?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от 29 октомври 2009 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители (ОВ L 316, 2009 г., стр. 1) — член 2, буква в).

Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модуляция и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за

прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор (ОВ L 316, 2009 г., стр. 65) — член 2.

Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 16) — член 6 и член 146, параграф 2.

Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177) — съображения 3 и 4.

Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 25, 2011 г., стр. 8) — член 7, параграф 1.

Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608) — член 4, параграф 1, буква з), изменена с Регламент (ЕС) 2017/2393 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г.

Посочени разпоредби от националното право

Закон от 7 март 2007 г. за подкрепа за развитието на селските райони с помощта на средства от Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони в рамките на Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. — член 5, параграф 1, точка 14 и член 18а.

Наредба на Министъра на земеделието и развитието на селските райони от 13 март 2013 г. относно подробните условия и реда за предоставяне на финансова помощ в рамките на дейност „Агроекологична програма“,

включена в Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. — параграфи 1, 2, 4 и 38.

Наредба № 14/2005 на областния управител на Западнопоморска област от 27 юли 2005 г. относно природен парк „Инско“ — параграф 3. 1.

Наредба № 36/2005 на областния управител на Западнопоморска област от 10 ноември 2005 г. относно плана за опазване на природен парк „Инско“ — параграф 2.1, параграф 3. 1 и параграф 4.

Кратко представяне на фактическата обстановка и на главното производство, както и основни доводи на страните

- 1 През 2009 г. земеделският производител А.М. пристъпва към осъществяване на петгодишна агроекологична програма за периода 2009—2013 г. в рамките на пакет 2 (екологично земеделие, вариант 2.3 — постоянни пасища, декларирана площ: 45,37 ха) и пакет 3 (екстензивни постоянни пасища, вариант 3.1.2 — екстензивно управление на ливади и пасбища в зоните от „Натура 2000“, декларирана площ: 20,00 ха).
- 2 В периода 2009—2011 г. посоченият земеделски производител получава плащания за декларираните площи. През 2012 г. първоинстанционният орган (ръководителят на окръжно бюро Р. на Агенцията за преустройство и модернизация на селското стопанство), по молба на земеделския производител, който занижава декларираната за плащане площ с 9,83 ха поради продължителното наводняване и заливане на същата, правещи невъзможно окосяването на ливадите и пасбищата в изискваните срокове, в издаденото (окончателно) решение относно предоставянето на агроекологични плащания за 2012 г. приема, че площта, отговаряща на изискванията във връзка с плащанията, възлиза на 35,51 ха по вариант 2.3 и на 17,18 ха по вариант 3.1.2. Земеделският производител получава плащания в по-ниски размери. През 2013 г., във връзка с която възниква спорът по делото, земеделският производител подава молба за агроекологични плащания с декларирана площ по съответните пакети както през периода 2009—2011 г., като посочва, че изключването на площта от 9,83 ха през 2012 г. не трябва да се взема предвид в декларацията за 2013 г., тъй като изключването не е било по негова вина, защото е окосил ливадите и пасбищата по-късно от изисквания срок, а именно през октомври 2012 г., което се потвърждава от проверката на първоинстанционния орган на 15 октомври 2012 г.
- 3 Първо- и второинстанционните административни органи се произнасят по случая шест пъти, а освен това делото е разглеждано два пъти от Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Областен административен съд Шчечин). Понастоящем делото е пред посочения съд за трети път. В шестия постановен административен акт първоинстанционният административен орган приема, че по отношение на 9,83 ха е налице

прекъсване на постоянното използване на земята като постоянно пасище и въпреки че е възможно нейното възстановяване за земеделско производство в относително кратко време, все пак тази земя не може да се признае за постоянно пасище до изтичането на поне пет години, през които се използва за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин (самозасяване) или чрез култивиране (засяване) без ротационно засяване. Поради това посоченият орган приема, че земеделският производител е приложил ротационно засяване, което се явява последица от заливането и наводняването на земите, отредени за постоянни пасища. Второинстанционният орган (Директор Z. на регионалното поделение на Агенцията за преустройство и модернизация на селското стопанство) споделя оценката на първоинстанционния орган относно прекъсването на ползването и прилагането на ротационно засяване на постоянното пасище, предизвикано от заливането и наводняването, но независимо от тази оценка застъпва освен това становището, че земеделският производител не е уведомил през 2012 г. първоинстанционния орган относно възникването на т. нар. случай на непреодолима сила по смисъла на член 47, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията в срок от 10 работни дни от датата, на която е могъл да направи това, поради което земите, дори само временно залети или наводнени, не били използвани за земеделски цели през 2012 г.

- 4 С оглед на това органът приема, че в рамките на вариант 3.1.2 установената площ възлиза на 17,19 ха при декларираните 20,00 ха, поради което на основание член 16, параграф 5, първа алинея от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията на земеделския производител трябвало да се предостави плащане за площта, намалена с двукратната установена разлика във връзка с реализирането на вариант 3.1.2, а в рамките на вариант 2.3 на основание член 16, параграф 5, втора алинея от същия регламент трябвало да се откаже предоставяне на плащането.

Кратко изложение на мотивите за запитването

- 5 Запитващата юрисдикция е изправена пред необходимостта да определи дали временното заливане или наводняване на декларираните в молбата за агроекологични плащания имоти, които се намират в зона със специална защита на природата („Натура 2000“, природен парк Инско, естествени местообитания, изброени в 14 категории в приложение I към Директива 92/43/ЕИО на Съвета), и именно поради това са подложени на естествени временни заливания и наводнения, което по-специално се дължи на ограничения, свързани с мелиорацията и задържането на предизвикващи наводнения води, произтичащи от Наредба № 36/2005 на областния управител на Западнопоморска област от 10 ноември 2005 г. относно плана за опазване на природен парк „Инско“, представлява прилагане по отношение на земеделската култивация на т. нар. ротационно засяване, и следователно води до невъзможност да се признаят земите, на които се

извършва ротационно засяване, за постоянни пасища по смисъла на член 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията, което е причина за лишаване от или ограничаване на плащанията за агроекология в полза на земеделския производител, като влече и други финансови последици, свързани с прекъсването на петгодишния срок за осъществяване на агроекологичната програма, и необходимост от връщане изцяло или отчасти на получените плащания и за периода 2009—2012 г. Основание да се изиска връщане, изцяло или отчасти, на направените плащания за агроекология и за предходните години са разпоредбите от правото на Съюза и националното право, а именно член 18, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията, който се прилага в обхвата, произтичащ от заглавието на този акт, уреждащ подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол. В член 6, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията еднозначно е определено, че неговите разпоредби се прилагат за подпомагане, предоставено съгласно член 36 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета, тоест и за агроекологичните плащания. Тази уредба се конкретизира допълнително в националните разпоредби, а именно в параграф 39 и следв. от Наредба на Министъра на земеделието и развитието на селските райони от 13 март 2013 г. относно подробните условия и реда за предоставяне на финансова помощ в рамките на дейност „Агроекологична програма“, включена в Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.

- 6 За сметка на това въпросът относно несъобщаването от страна на земеделския производител относно т. нар. непреодолима сила, дължаща се на заливането и наводняването, е без значение за разрешаването на спора относно плащанията за 2013 г., тъй като се отнася до обстоятелства от съществено значение за отчетността за 2012 г.
- 7 Преди да се произнесе с решение по делото с цел преодоляване на съмненията, възникнали във връзка с тълкуването на член 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията, запитващата юрисдикция счита за необходимо да отправи до Съда на Европейския съюз преюдициално запитване, тъй като не е в състояние да изясни основния въпрос, а именно дали постоянните пасища губят своя характер и цел при ротационно засяване в смисъла, в който това понятие се тълкува от националните органи, а именно при заливане или наводняване.
- 8 Определението на понятието постоянни пасища, съдържащо се в член 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията след 2013 г., претърпява последващи изменения, а именно по силата на член 4, параграф 1, буква з) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета, впоследствие изменен от Регламент (ЕС) № 2017/2393 на Европейския парламент и на Съвета. Тези промени в определението за постоянни пасища обаче не разсейват съмненията на запитващата юрисдикция и не изясняват въпроса за ротационното засяване, още повече

че след последното от тези изменения — по избор на държавата членка — обработването може да влияе върху наличието на ротационно засяване или не. Посочените изменения следователно са без значение за тълкуването на това определение в редакцията му от 2013 г.

- 9 В практиката си Съдът многократно е разглеждал въпроса за тълкуването на определението за постоянни пасища, по-специално в решение от 11 ноември 2010 г. по дело С-152/09, в което преценява наличието на причинно-следствена връзка между промяната в начина на използване от обработваема земя в постоянно пасище и участието в агроекологична мярка, както и в решения от 15 май 2019 г. по дело С-341/17 Р и от 13 февруари 2020 г. по дело С-252/18 Р, в които преценява дали видът растителност върху земеделските площи на стопанството (наличие на дървесна и храстовидна растителност) е решаващият критерий за причисляване към постоянните пасища или пък фактическото предназначение на тези площи за селско стопанство, типично за целите на постоянните пасища. Поради това посочените решения не са подходящи за изясняване на съмненията на запитващата юрисдикция.
- 10 За сметка на това в решение от 14 октомври 2010 г. по дело С-61/09, в което спорният въпрос е относно отчитането на определени земи при определяне на правата на плащане на земеделския производител в рамките на системата за единно плащане, Съдът приема, че: „Член 44, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 [...] следва да се тълкува в смисъл, че той допуска правото на помощи да се предоставя за площ, която, макар и да се използва същевременно и за селскостопански цели, служи главно за управление на ландшафта и за опазване на природата. Освен това обстоятелството, че земеделският производител следва да изпълнява указанията на компетентната администрация в областта на опазването на околната среда, не променя селскостопанския характер на определена дейност, когато тя е съобразена с изведеното в член 2, буква в) от посочения регламент определение“. Пзовавайки се на решение от 16 юли 2009 г., Horvath (С-428/07), Съдът припомня, че опазването на околната среда, което е една от основните цели на Европейския съюз, трябва да се възприема като цел, която е част от общата политика в областта на селското стопанство (т. 39) и че би възникнало противоречие, ако правото на помощ бъде преустановено за дадена селскостопанска площ, поради това че тя се използва за управление на ландшафта и за опазване на природата (т. 40), поради което приема, че преобладаващият характер на целта за опазване на природата и за управление на ландшафта спрямо дадена площ не отнема селскостопанския характер на тази площ по смисъла на член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003, когато в дадения случай площта се използва действително като обработваема земя или като пасище (т. 41).
- 11 Само в решение от 2 октомври 2014 г. по дело С-47/13, разглеждайки съмненията на националната юрисдикция относно преките плащания, Съдът обсъжда въпроса относно значението на обработването и засяването на

земята със сорт тревна фуражна култура, различна от отглежданата там преди това, за квалифицирането като постоянни пасища и се спира на въпроса за ротационното засяване във връзка с тълкуването на определението за постоянни пасища, съдържащо се в разпоредбата на член 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от 29 октомври 2009 г. В това решение Съдът приема, че смяната на различни тревисти фуражни растения не съставлява ротационно засяване, поради което не изключва класифицирането като постоянни пасища.

- 12 Малко по-подробно с въпроса за ротационното засяване се заема генералният адвокат Eleanor Sharpston в заключението, представено на 30 април 2014 г. по посоченото дело C-47/13 (EU:C:2014:293) (вж. по-специално т. 43, 46 и бележка под линия 25 от него). Представената от генералния адвокат аргументация относно значението на понятието ротационно засяване, макар и полезна от познавателна гледна точка, не изяснява въпроса дали заливането или наводняването на ливадите и пасбищата, намиращи се на терени със специална правна защита, води до възникване на ротационно засяване и следователно до лишаване на земите от свойствата на постоянни пасища.
- 13 В практиката на полските административни съдилища определението за постоянни пасища, съдържащо се в член 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията, възпроизведено в националната разпоредба, а именно в член 4, параграф 2 от Наредба на Министъра на земеделието и развитието на селските райони от 13 март 2013 г., е разглеждано многократно, най-често обаче в случаите на т.нар. непреодолима сила и на необходимостта от обявяване в срок на тяхното възникване. В досегашната практика на националните съдилища обаче не е възниквал проблем като този по висящото пред запитващата юрисдикция дело. Този проблем не е бил решен и в досегашната практика на Съда. Освен това на запитващата юрисдикция не е известно дали съд от друга държава — членка на Съюза, е отправял до него преюдициално запитване относно същия проблем, свързан с прилагането на правото на Съюза, като разглеждания по дело. Поради това запитващата юрисдикция решава, че е необходимо да отправи преюдициално запитване по настоящото дело.
- 14 Според нея за произнасяне по делото е необходимо правилно тълкуване на определението за постоянни пасища, съдържащо се в член 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията. Правилното тълкуване ще позволи на запитващата юрисдикция да разреши въпроса дали временното заливане и наводняване на ливади и пасбища, намиращи се в зона със специална защита на природата, представлява ротационно засяване и лишава такива земи от свойствата на постоянни пасища и поради това ги изключва от агроекологичните плащания за 2013 г. (и поражда необходимостта от връщане на получените плащания за периода 2009—2012 г. в отделно производство).

- 15 Според запитващата юрисдикция обстоятелство като временното заливане и наводняване на ливади и пасбища, намиращи се на площи със специална правна защита с оглед на природното им значение (водещо до изместване на сроковете за коситба или паша извън предвидените в цитираните национални разпоредби и изпълнение на тези изисквания от земеделския производител в по-късни срокове), не трябва да се квалифицира като прилагане на ротационно засяване от земеделския производител. Допълнителна обосновка за това становище се открива в заключението на генералния адвокат Jan Mazak от 11 май 2010 г. по дело C-61/09 (EU:C:2010:265) (вж. т. 20 от него).
- 16 Запитващата юрисдикция също поставя на вниманието на Съда въпроса за назначаването на експерт или експерти с цел установяване каква е целта и най-съществените характеристики на ротационното засяване от агрономична гледна точка и дали временното заливане и наводняване на ливади и пасбища, намиращи се на площи със специална правна защита с оглед на природното им значение, попадат в рамките на тази цел или на тези съществени характеристики.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ