

Дело C-287/24

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

23 април 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

11 април 2024 г.

Жалбоподател:

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

Ответник:

Région wallonne

1. Предмет и факти по делото:

- 1 След руското нашествие в Украйна на 24 февруари 2022 г. и въздействието му върху селскостопанските продукти Европейската комисия приема Решение за изпълнение (ЕС) 2022/484, чиято цел е да се увеличи селскостопанският производствен потенциал на Съюза. Това решение позволява на земеделските стопани да засеят отново земя, която е била оставена под угар за цели на „селскостопански практики, които са благоприятни за климата и околната среда“, като същевременно запазят изцяло преките плащания, обусловени от тези оставяния под угар.
- 2 На това основание на 12 май 2022 г. правителството на Валонския регион на свой ред приема постановление, „предвиждащо дерогации от определени условия по отношение на оставянето на земя под угар за 2022 г.“¹.
- 3 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (Белгийска кралска лига за защита на птиците) счита, че като насърчава засяването на земя, оставена

¹ Moniteur belge от 19 май 2022 г., стр. 43644 и сл.

под угар, постановлението от 12 май 2022 г. вреди на птиците от полята, които намаляват, дори са застрашени, по-специално поради интензивната експлоатация на земеделските земи.

- 4 Тя твърди, че в местата, където няма интензивно отглеждане на култури, застрашен вид може да възстанови популацията си. Като пример посочва сивата яребица, за която в рамките на план за управление е установено отчетливо нарастване на популацията на територия, в която няма никакви култури.
- 5 Тя отбелязва, че изгубените 150 хектара земя, оставена под угар, които с обжалваното постановление в крайна сметка са върнати за селскостопанска продукция в целия Валонски регион, съвсем не са без значение за птичата фауна.
- 6 Тя счита, че определените от правната уредба условия за дерогация от оставянето на земя под угар не са налице.
- 7 С жалба до Conseil d'État (Държавен съвет), подадена на 18 юли 2022 г., Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (наричана по-нататък „жалбоподателят“) иска отмяна на постановлението на правителството на Валонския регион от 12 май 2022 г. (наричано по-нататък „обжалваното постановление“).
- 8 Като разглежда жалбата за отмяна, Conseil d'État (Държавен съвет) отправя до Съда преюдициално запитване за преценка на валидността на Решение за изпълнение 2022/484.

2. Правна уредба:

Право на Съюза

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

- 9 В глава 3, посветена на „Плащане за селскостопански практики, които са благоприятни за климата и околната среда“, член 43 гласи:

„Общи правила 1. Земеделските стопани, [...] спазват в рамките на всички свои хектари, отговарящи на условията за подпомагане [...], селскостопанските практики благоприятни за климата и за околната среда [...].“

2. Селскостопанските практики [...] благоприятни за климата и за околната среда са следните:

а) диверсификация на културите;

б) поддържане на съществуващи постоянно затревени площи; и

в) наличие на екологично насочена площ [...] в рамките на земеделската площ“.

10 Член 44, озаглавен „Диверсификация на културите“, гласи:

„1. Когато обработваемата земя на земеделския стопанин включва между 10 и 30 хектара [...], на тази обработваема земя има най-малко две различни култури. [...].

Когато обработваемата земя на земеделския стопанин включва повече от 30 хектара [...], на тази обработваема земя има най-малко три различни култури. [...].

4. За целите на настоящия член „култура“ означава всяко едно от следните:

[...]

в) оставена под угар земя;

г) тревни или други тревни фуражи [...].“

11 Член 46 гласи:

„Екологично насочена площ

[...]

2. До 1 август 2014 г. държавите членки решават един или няколко от изброените по-долу видове площи да се смята(т) за екологично насочена площ: а) земя, оставена под угар;“.

12 В дял VII „Заклучителни разпоредби“ в глава 1 „Уведомления и спешни случаи“ се съдържа член 69, който гласи:

„Мерки за решаване на специфични проблеми

1. За решаване на специфични проблеми Комисията приема актове за изпълнение, които са едновременно необходими и обосновани при спешни случаи. Тези актове за изпълнение могат да бъдат в дерогация от някои разпоредби на настоящия регламент в степен и за срок, за които това е строго необходимо. [...].

2. Когато това се налага поради надлежно обосновани основания за спешност, за да бъдат разрешени такива специфични проблеми, като същевременно се осигури непрекъснатост на системата за директни плащания в случай на извънредни обстоятелства, Комисията приема актове за изпълнение с незабавно приложение в съответствие с процедурата, посочена в член 71, параграф 3“.

Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за изменение на приложение X към същия регламент

13 Член 45, параграф 2 от Делегиран регламент № 639/2014 гласи:

„Върху земята, оставена под угар, не се произвежда земеделска продукция. [...]“.

14 Член 45, параграф 10б от Делегиран регламент № 639/2014 гласи:

„Забранява се употребата на продукти за растителна защита върху всички площи, посочени в параграф [...] 2 [...]“.

Решение за изпълнение (ЕС) 2022/484 на Комисията от 23 март 2022 година за предвиждане на дерогации от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета и от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 на Комисията по отношение на изпълнението на определени условия, свързани с плащането за екологизиране за референтната 2022 година

15 Съображение 2 има следното съдържание:

„В член 44, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 се предвижда, че за целите на диверсификацията на културите земята, оставена под угар, се счита за отделна култура, различна от треви или други тревни фуражи. Това означава, че земята, която е била използвана за паша или от която е прибрана реколта за производствени цели, не може да се счита за земя, оставена под угар“.

16 Съображение 3 гласи следното:

„В член 46, параграф 2, първа алинея, буква а) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 се предвижда, че площите със земя, оставена под угар, могат да се считат за екологично насочени площи. В член 45, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 се изисква да не се произвежда земеделска продукция, а с член 45, параграф 10б от посочения регламент се

забранява употребата на продукти за растителна защита върху земя, оставена под угар, отговаряща на критериите за екологично насочена площ“.

17 Съображение 4 има следното съдържание:

„Руското нашествие в Украйна на 24 февруари 2022 г. предизвика рязко покачване на цените на стоките и оказва въздействие върху предлагането и търсенето на селскостопански продукти. За да се преодолее това положение, следва да се увеличи селскостопанският производствен потенциал на Съюза за доставки както на храни, така и на фуражи“.

18 Съображение 5 гласи следното:

„Земята, оставена под угар, остава обработваема земя, подходяща за отглеждането на култури, макар и в различна степен в зависимост от свързаните с нея условия, като например качеството на почвата, но тя може да се използва непосредствено за производството на храни и фуражи. Поради това, за да се даде възможност на земеделските стопани да използват във възможно най-голяма степен наличните площи за целите на производството на храни и изхранването на животните, на държавите членки следва да се разреши извършването на дерогация от условията, свързани с плащането за екологизиране, включително с използването на продукти за растителна защита, за референтната 2022 година по отношение на земята, оставена под угар [...]“.

19 Съображение 6 има следното съдържание:

„С настоящото решение следва да се предвидят дерогации от задълженията за диверсификация на културите и за екологично насочени площи само в степента и за срока, за които това е строго необходимо. Дерогациите следва да бъдат ограничени до референтната 2022 година и са насочени към преодоляване на въздействието върху предлагането и търсенето на селскостопански продукти, като се предостави възможност за увеличаване на общата площ на обработваемата земя, налична за производството на храни и фуражи“.

20 Съображение 7 има следното съдържание:

„При вземането на решение относно прилагането на дерогациите тези държави членки следва надлежно да отчетат целите на селскостопанските практики, благоприятни за климата и околната среда, и по-специално необходимостта от достатъчна защита на качеството на почвите, качеството на природните ресурси и биологичното разнообразие, особено през най-чувствителните периоди за цъфтежа и за гнездящите птици“.

21 Съображение 8 има следното съдържание:

„За да се осигури ефективността на разрешените с настоящото решение дерогации с оглед на преследваните цели, т.е. смекчаване на покачващите се цени на стоките и въздействието върху търсенето и предлагането, държавите членки следва да вземат своите решения относно прилагането на дерогациите в срок от 21 дни от датата на уведомяване за настоящото решение и да уведомят Комисията за тях в срок от 7 дни от датата на вземане на съответните решения“.

22 Член 1 гласи:

„Решения за дерогация от някои условия, свързани с плащането за екологизиране за референтната 2022 година

„1. Чрез дерогация от член 44, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1307/2013, за референтната 2022 година държавите членки могат да решат, че земята, оставена под угар, **се счита за отделна култура, дори ако тази земя е била използвана за паша или от нея е прибрана реколта за производствени цели или е била обработвана**“.

2. Чрез дерогация от член 45, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014, за референтната 2022 година държавите членки могат да решат, че земята, оставена под угар, **се счита за екологично насочена площ** в съответствие с член 46, параграф 2, първа алинея, буква а) от Регламент (ЕС) № 1307/2013, **дори ако тази земя е била използвана за паша или от нея е прибрана реколта за производствени цели или е била обработвана**. Прилага се тегловният коефициент, определен за земя, оставена под угар, в приложение X към Регламент (ЕС) № 1307/2013.

Чрез дерогация от член 45, параграф 10б от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014, когато държавите членки се възползват от дерогацията, посочена в първа алинея от настоящия параграф, те могат също така да решат да разрешат използването на продукти за растителна защита върху площите, които са използвани за паша или за прибиране на реколта за производствени цели, или които са обработвани“.

Белгийско право

Arrêté du gouvernement wallon du 12 mai 2022 prévoyant des dérogations à certaines conditions relatives à la mise en œuvre des jachères pour l'année 2022 (Постановление на правителството на Валонския регион от 12 май 2022 г., предвиждащо дерогации от определени условия по отношение на оставянето на земя под угар за 2022 г.)

23 В уводната част на обжалваното постановление се посочват Регламент № 1307/2013, Делегиран регламент № 639/2014, както и Решение за изпълнение 2022/484.

24 В уводната част освен това се посочва:

„Като взе предвид спешността, дължаща се на факта, че руското нашествие в Украйна на 24 февруари 2022 г. предизвика още по-сериозно покачване на цените на основните хранителни стоки и доведе до последствия за предлагането и за търсенето на селскостопански продукти в световен мащаб;

като има предвид, че за да се преодолее това положение, следва да се увеличи селскостопанският производствен потенциал на Валонски регион за доставки както на храни, така и на фуражи, за да се присъедини към полаганите от Европа усилия;

като има предвид, че за тази цел за 2022 г. трябва да се вземе решение за определени дерогации от забраната за използване на земята, оставена под угар, за получаване на селскостопанска продукция;

[...]“.

25 Член 2, параграф 1 от обжалваното постановление гласи:

„Член 2. параграф 1. В приложение на член 1 от решението на Комисията се приемат следните разпоредби за 2022 г.:

1° чрез дерогация от член 44, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1307/2013, земята, оставена под угар, използвана за паша или за прибиране на реколта за производствени цели, или която е обработвана, се счита за отделна култура;

2° чрез дерогация от член 45, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 639/2014 земята, оставена под угар, използвана за паша или за прибиране на реколта за производствени цели, или която е обработвана, се счита за екологично насочена площ“.

26 В параграф 2 в списък са изброени културите, за които се разрешава засяването на земята под угар.

3. Становища на страните:

Жалбоподател

27 В подкрепа на жалбата си за отмяна жалбоподателят поддържа, че Решение за изпълнение 2022/48 нарушава Регламент № 1307/2013, от който въвежда дерогации, както и член 45, параграфи 2 и 10б от Делегиран регламент № 639/2014 (вж. точки 13 и 14 от настоящото резюме).

28 Той посочва, че Решение за изпълнение 2022/484 е прието на основата на член 69 от Регламент № 1307/2013 и че основанията за спешност, посочени в

Решение за изпълнение 2022/484, са обобщени главно в съображение 4 от него, в което се посочва „рязко покачване на цените на стоките“ (вж. точка 17 от настоящото резюме).

- 29 Жалбоподателят отбелязва, че тогава все още не се говори за опасност от недостиг на хранителни стоки, а просто за покачване на цените, които следва да се намалят чрез увеличаване на производството. Той счита все пак, че обосноваването на спешността се оказва твърде лаконично, тъй като прословутите „основни стоки“ изобщо не са дефинирани и „рязкото покачване“ нито има цифрово изражение, нито е подробно описано. По силата на принципа на пропорционалност обаче и на правилото, предвидено в член 69, параграф 1 от Регламент № 1307/2013, съгласно което дерогацията е възможна само „в степен и за срок, за които това е строго необходимо“, спешността е следвало да се обоснове по-убедително, подробно и обективно и от друга страна, да се посочи какви са били тези прословути основни стоки, чиито цени са се увеличили, и следователно да се ограничи обхватът на приетата мярка до производството на тези основни стоки.
- 30 Жалбоподателят цитира записка, изготвена преди окончателното приемане на обжалваното постановление, в която се посочва:
- „[Европейската] комисия уточнява, че държавите членки имат голяма свобода на преценка относно прилагането на предлаганите дерогации.
- Така те са свободни да определят географското приложно поле на дерогациите, методите на експлоатация, които смятат да разрешат върху земята, оставена под угар (използвана за паша или за прибиране на реколта, или която е обработвана), списъка на разрешените култури“.
- 31 Жалбоподателят не знае откъде Валонският регион черпи тази информация, но тя изглежда се потвърждава от фактите, а не е допустимо дерогация да бъде до такава степен широка и неясна. Ето защо главното му становище е, че член 69, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1307/2013 е бил нарушен.
- 32 Доколкото обжалваното постановление се основава на Решение за изпълнение 2022/484, чието съдържание възпроизвежда, жалбоподателят предлага на Conseil d'État (Държавен съвет) да отправи до Съда на Европейския съюз запитване дали това решение за изпълнение е в съответствие с член 69 от Регламент № 1307/2013 във връзка с член 45 от Делегиран регламент № 639/2014.

Ответна страна

- 33 Ответната страна поддържа на първо място, че повдигнатото от жалбоподателя основание е недопустимо, тъй като той на е сезирал пряко Съда с жалба за отмяна на Решение за изпълнение (ЕС) 2022/484. Тя счита освен това, че изглежда съмнително Съдът да може да бъде сезиран с

преюдициален въпрос, след като не е била подадена жалба за отмяна, ако се предположи, че това е било възможно. В това отношение тя се позовава на решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU: C:1994:90).

- 34 След това тя заявява, че основанието е неотнормисимо. Становището ѝ е, първо, че жалбоподателят допуска грешка, като се позовава на нарушение на член 69, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1307/2013, тъй като Решение за изпълнение 2022/484 са основава точно на член 69, параграф 1. Тя счита освен това, че жалбоподателят изобщо не развива доводи във връзка с основанието си и изглежда само, че обосновката на Решение за изпълнение 2022/484 не му харесва. Така ответната страна стига до извода за недопустимост на основанието.
- 35 Що се отнася до липсата на мотиви на Решение за изпълнение 2022/484, ответната страна излага, че Съдът отменя правен акт поради нарушаване на задължението за мотивиране само в някои случаи. Според нея, като поставя акта в неговия контекст, Съдът проверява дали мотивите са достатъчно ясни, недвусмислени и позволяват да се разберат причините, поради които актът е бил приет. В настоящия случай ответната страна заявява, че причините за приемането на Решение за изпълнение 2022/484 са посочени ясно няколко пъти, а именно, че „[р]уското нашествие в Украйна на 24 февруари 2022 г. предизвика рязко покачване на цените на стоките и оказва въздействие върху предлагането и търсенето на селскостопански продукти“, така че „[з]а да се преодолее това положение, следва да се увеличи селскостопанският производствен потенциал на Съюза за доставки както на храни, така и на фуражи“ (съображение 4 от Решение за изпълнение 2022/484). Според нея в това съображение се намират двете условия, възприети в практиката на Съда [по-специално в решение от 22 ноември 2018 г., Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938)], тоест, от една страна, цялостното положение, довело до приемането му, а именно руското нашествие в Украйна и последиците от него, и от друга страна, целите, които трябва да се постигнат, а именно да се увеличи селскостопанският производствен потенциал на Съюза. Тя припомня освен това съображение 6, като заявява, че са посочени положението като цяло и целите на решението.

4. Преценка на Conseil d'État (Държавен съвет)

- 36 Conseil d'État (Държавен съвет) първо припомня разпоредбите на член 267 ДФЕС и след това посочва, че като върховна административна юрисдикция в Белгия, той се произнася като последна инстанция и следователно по принцип е длъжен да отправи запитване до Съда, когато очакваният отговор е необходим за решаването на спора.
- 37 Съдът е уточнил обхвата на посоченото задължение по следния начин:

„Когато става въпрос [...] за националните юрисдикции, чиито актове съгласно вътрешното право не подлежат на обжалване по съдебен ред, [...] тези юрисдикции, когато пред тях се постави въпрос от правото [на Съюза], трябва да изпълнят задължението си за сезиране, освен ако не установят, че повдигнатият въпрос е ирелевантен, разглежданата разпоредба от правото [на Съюза] вече е била предмет на тълкуване от Съда или правилното прилагане на правото [на Съюза] е толкова очевидно, че не оставя място за никакво основателно съмнение“. [решение от 15 септември 2005 г., *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552), т. 33]

38 Съдът е уточнил освен това, че:

„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 съдебната практика в рамките на [Съюза].“ [решения от 15 септември 2005 г., *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552, т. 33), и от 9 септември 2015 г., *Ferreira da Silva e Brito* и др. (C-160/14, EU:C:2015:565, т. 37)]

39 В случая Решение за изпълнение 2022/484 се основава на член 69, параграф 1 от Регламент № 1307/2013.

40 Поради това доводите на жалбоподателя почиват на неправилно схващане, тъй като той посочва, че Решение за изпълнение 2022/484 се основава на член 69, параграф 2 от Регламент №1307/2013, който изисква „надлежно обосновани основания за спешност“, докато параграф 1 не изисква същата степен на спешност.

41 При все това преюдициалният въпрос, който жалбоподателят иска да бъде поставен, означава до Съда да бъде отправено запитване относно валидността на акт на Съюза, а Conseil d'État (Държавен съвет) не може сам да се произнесе по валидността на норма от правото на Съюза.

42 Така че само Съдът може да отговори на въпроса дали предложението от жалбоподателя преюдициален въпрос е допустим въпреки факта, че той не е поискал пряко от него отмяната на Решение за изпълнение 2022/484.

43 Също единствено Съдът трябва да постанови дали мотивите на Решение за изпълнение 2022/484 са правно допустими. В това отношение е било постановено, че задължението за мотивиране трябва да се прилага за всеки акт, който произвежда правни последици, които могат да бъдат предмет на жалба за отмяна, тоест за всички приети от институциите разпоредби, независимо от формата им, които целят да произведат задължителни правни последици. Съдът уточнява освен това, че посоченото задължение за мотивиране „налага съответните актове да съдържат изложение на съображенията, поради които институцията ги е приела, така че Съдът да може да упражни контрол и както държавите членки, така и заинтересованите трети лица да могат да се запознаят с условията, при които

общностните институции са приложили Договора“ (решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 37).

- 44 Следва все пак да се отбележи, че критиката относно пропорционалността на мярката или по-точно относно нейното мотивиране взема предвид само съображение 4 от Решение за изпълнение 2022/484, без да вземе предвид съображения 5, 6, 7 и 8 (вж. точки 18—21 от настоящото резюме).
- 45 Поради това Conseil d'État (Държавен съвет) ще отправи до Съда предложения от жалбоподателя преюдициален въпрос.

5. Преюдициален въпрос

- 46 „Съответства ли Решение за изпълнение (ЕС) 2022/484 на Комисията от 23 март 2022 година за предвиждане на дерогации от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета и от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 на Комисията по отношение на изпълнението на определени условия, свързани с плащането за екологизиране за референтната 2022 година, на член 69 от 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 във връзка с член 45 от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за изменение на приложение X към същия регламент?“