

Cauza C-343/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

2 iunie 2021

Instanța de trimitere:

Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

19 mai 2021

Recurent:

PV

Intimat:

Zamestnik Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (directorul executiv adjunct al Fondului de Stat pentru Agricultură)

Obiectul procedurii principale

Acțiune în justiție îndreptată împotriva unei decizii de constatare a unei creanțe publice de stat prin care s-a dispus rambursarea unei părți subvenția primită de proprietarul unei exploatații agricole în temeiul unui program finanțat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală, în măsura în care beneficiarul nu este în măsură să își îndeplinească angajamentele asumate și să garanteze utilizarea tuturor suprafețelor declarate inițial. În cazul în care se poate considera că există o comasare a exploatației, motivul pentru această imposibilitate reprezintă o împrejurare pentru care beneficiarul nu este responsabil și care îl îndreptățește să refuze rambursarea fondurilor primite?

Obiectul și temeiul juridic al procedurii preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

- 1) Interpretarea articolului 45 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 permite să se considere că, într-o situație precum cea din speță, există o „comasare a exploatației” sau o „măsură de amenajare” în urma căreia beneficiarul se găsește în imposibilitatea să își onoreze angajamentele luate?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, în lipsa adoptării de către statul membru a dispozițiilor necesare pentru a adapta obligațiile beneficiarului la noua situație a exploatației, există motiv să nu se solicite rambursarea fondurilor pentru perioada în care obligația a fost îndeplinită?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, cum trebuie interpretat, ținând seama de faptele constatate în procedura principală, articolul 31 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 și care este natura termenului prevăzut la articolul 75 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului?

Dispozițiile dreptului Uniunii invocate

Regulamentul (UE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) (JO 2005, L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101), în special articolul 36 litera (a) punctul (iv)

Regulamentul (UE) nr. 1974/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltarea rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), în special considerentul (37) și articolul 45 alineatul (4)

Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003, în special articolul 31

Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea, modularea și sistemul integrat de administrare și control în cadrul schemelor de ajutor direct pentru agricultori prevăzute de regulamentul respectiv, precum și de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea în cadrul schemei de ajutoare prevăzute pentru sectorul vitivinicol, în special articolul 75

Regulamentul (CE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 privind normele de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a eco-condiționalității în ceea ce privește măsurile de sprijin pentru dezvoltarea rurală, în special articolele 5, 6 și 18

Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului, în special articolul 47 alineatele (3) și (4)

Regulamentul delegat (UE) nr. 640/2014 al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește Sistemul Integrat de Administrare și Control și condițiile pentru refuzarea sau retragerea plăților și pentru sancțiunile administrative aplicabile în cazul plăților directe, al sprijinului pentru dezvoltare rurală și al ecocondiționalității, în special articolele 43 și 44

Regulamentul delegat (UE) nr. 807/2014 al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de introducere a unor dispoziții tranzitorii, în special articolul 19

Dispozițiile dreptului național invocate

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (Codul de procedură în domeniul fiscal și al asigurărilor sociale), în special articolul 162 alineatul (1) și alineatul (2) punctele 8 și 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Legea privind sprijinul titularilor de exploatații agricole), în special articolul 1, articolul 20 alineatele (1), (2) și (4), articolul 27 alineatele (3), (5) și articolul 7 paragraful 1 punctul 1 din Dopolnitelni razporedbi (Dispoziții suplimentare la această lege)

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (Legea privind proprietatea și utilizarea terenurilor agricole, denumită în continuare „ZSPZZ”), articolul 37c

Naredba N° 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013 (Regulamentul nr. 11 din 6 aprilie 2009 privind condițiile și modalitățile de aplicare a măsurii 214 „Plăți de agromediū” din Programul de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013), adoptat de Ministar na zemedeliето i hranite (Ministrul Agriculturii și Alimentației), în special articolele 18 și 24,

precum și § 1 punctul 4 și § 2 din Dopalnitelni razporedbi (Dispoziții suplimentare)

Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba N°11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania“ ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013 (Regulament de modificare și completare al Regulamentului nr. 11 din 2009 privind condițiile și modalitățile de aplicare a măsurii 214 „Plăți de agromediu” din Programul de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013) (publicat în Darzhaven vestnik [Monitorul Oficial, denumit în continuare „DV”]) nr. 29 din 2009, cu modificări și completări), § 5 din prehodni i zaklyuchitelni razporedbi (Dispoziții tranzitorii și finale)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Recurentul este titularul unei exploatații agricole și a prezentat, în cursul anului 2013, o cerere de ajutor în temeiul măsurii 214 „Plăți de agromediu” din Programul de dezvoltare rurală 2007-2013.
- 2 Cererea a fost aprobată, iar recurentul a luat un angajament în favoarea agromediului pe cinci ani în cadrul măsurii menționate. Una dintre cerințele pe care solicitantul se angaja să le îndeplinească era aceea de a efectua activitățile menționate în cerere pe una și aceeași suprafață agricolă timp de cinci ani consecutivi. Această suprafață se ridică la 857 hectare de suprafață agricolă și este utilizată de PV în temeiul unor acorduri încheiate în anul 2012. În temeiul dreptului bulgar (articolul 37c din ZSPZZ), încheierea unor astfel de acorduri reprezintă o situație complexă. Pe scurt, acestea sunt încheiate, pentru fiecare exercițiu financiar, între proprietarii și/sau utilizatorii de terenuri agricole apropiate și prin ele este convenită utilizarea terenurilor nedeclarate în vederea exploatarea din respectiva subdiviziune cadastrală. Ca rezultat al acestor acorduri, sunt grupate terenuri, pentru a căror utilizare pot fi solicitate ajutoare. Acordul privind gruparea de terenuri pentru exploatare sau distribuirea acestora este considerat temei juridic al ajutoarelor acordate titularilor de exploatații agricole care le utilizează. Recurentul participă la grupările de terenuri astfel realizate cu terenurile pe care le arendează. Acorduri cu participarea recurentului au fost încheiate și pentru următoarele trei exerciții financiare.
- 3 În cursul acestor ani, la recurent au fost efectuate toate controalele administrative și la fața locului obligatorii și, în urma cererilor sale de plată, au fost plătite sume în cuantum total de 1 063 317,54 leva (BGN) în cadrul măsurii 214 „Plăți de agromediu”.
- 4 Pentru exercițiul 2016/2017, nu a existat un acord cu privire la utilizarea tuturor suprafețelor declarate de PV. La 29 mai 2017, așadar la aproape zece luni după ce a luat cunoștință de faptul că nu avea dreptul să utilizeze o parte din terenurile cu care participa la măsură în cursul exercițiului 2016/2017 și la opt luni după încetarea autorizației de a le exploata (respectiv la opt luni de la încetarea ultimului acord), recurentul a comunicat, prin scrisoarea adresată agenției

teritoriale a organismului de plată bulgar (Darzhaven fond „Zemedelie” din Targovishte), încetarea angajamentului său în favoarea agromediului. Prin scrisoarea din 6 august 2018, care constituie un act administrativ individual, recurentului i-a fost adusă la cunoștință încetarea angajamentului său în favoarea agromediului în cadrul măsurii. Decizia de încetare a angajamentului multianual în cadrul operațiunii pentru nerespectarea condițiilor aplicabile a fost notificată la 17 august 2018. Aceasta nu a fost contestată de recurent și a rămas definitivă la 14 zile de la notificarea sa.

- 5 În consecință, Zamestnik Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (directorul executiv adjunct al Fondului de Stat pentru Agricultură) a inițiat o procedură în vederea adoptării unei decizii de constatare a unei creanțe publice (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane, denumită în continuare „AUPDV” sau „decizia”), prin care se solicita recurentului rambursarea a 20 % din cuantumul total plătit [1 063 317,54 leva (BGN)], respectiv 212 663,51 leva (BGN).
- 6 Prin AUPDV adoptat, a fost stabilită o creanță publică în cuantum de 212 663,51 leva (BGN) reprezentând 20 % din subvenția plătită în cadrul măsurii respective pentru anii de comercializare 2013-2016, majorată cu dobânzile legale pentru perioada cuprinsă între expirarea termenului de rambursare menționat (50 de zile de la aducerea la cunoștință) și fie momentul plății de către beneficiar, fie momentul compensării efectuate de agenția de plăți.
- 7 Instanța administrativă de prim grad de jurisdicție a considerat că sprijinul acordat fusese redus în mod legal și că în speță nu exista un caz de forță majoră în sensul articolului 31 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009. În consecință, această instanță a respins acțiunea formulată de PV împotriva AUPDV.
- 8 PV a atacat cu recurs la instanța de trimitere hotărârea pronunțată în primă instanță, care apreciază că, în vederea soluționării litigiului, este necesară o interpretare a dreptului Uniunii. Acesta este motivul pentru care Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, denumită în continuare „VAS”) a introdus prezenta cerere de decizie preliminară.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 9 În cursul procedurii administrative în care a fost contestată AUPDV în litigiu, recurentul susține, în esență, că a utilizat terenurile agricole declarate de el timp de patru ani în temeiul unei convenții în sensul articolului 37c din ZSPZZ. El arată că, în urma modificărilor aduse dispozițiilor legislative în luna octombrie 2015, mulți titulari de exploatații agricole au renunțat, în anul 2015, la angajamentele lor în favoarea agromediului, iar o parte dintre participanții la acordurile anterioare încheiate în temeiul articolului 37c din ZSPZZ au renunțat să încheie un nou acord pentru exercițiul financiar 2016/2017. Recurentul consideră că toate aceste elemente sunt împrejurări pe care nu le putea prevedea la momentul depunerii

cererii de ajutor. Prin urmare, acestea trebuie considerate cazuri de forță majoră în sensul dreptului național.

- 10 Autoritatea administrativă invocă o serie de dispoziții din dreptul național, precum și din dreptul Uniunii și nu acceptă obiecțiile ridicate de PV.
- 11 Instanța de prim grad de jurisdicție consideră că nu există forță majoră în sensul articolului 31 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009. Potrivit acestei instanțe, beneficiarul subvenției nu putea avea așteptarea legitimă că proprietarii de terenuri agricole cu care el a încheiat acorduri în temeiul articolului 37c din ZSPZZ își vor prelungi aceste acorduri după expirarea duratei lor de un an. Împrejurarea că persoanele au refuzat să încheie astfel de acorduri pentru exercițiul financiar 2016/2017 nu ar constitui o împrejurare care era imprevizibilă la momentul la care a fost asumat angajamentul. Prin participarea la program cu terenuri ale altora, recurentul s-ar fi expus el însuși riscului de a nu-și putea îndeplini angajamentul în favoarea agromediului, iar acest risc s-ar fi materializat spre sfârșitul perioadei de cinci ani.
- 12 Această instanță consideră că, chiar și în ipoteza unei forțe majore sau a unor împrejurări excepționale, recurentul nu a respectat termenul de notificare a acestor împrejurări autorității administrative. În temeiul dreptului național, acordurile menționate la articolul 37 din ZSPZZ ar trebui încheiate până la data de 30 august a fiecărui an. În plus, reclamantul ar fi trebuit să informeze autoritatea de plată până cel târziu la 9 septembrie 2016 cu privire la existența unei împrejurări care îl împiedică în mod obiectiv să își îndeplinească angajamentul asumat pentru exercițiul financiar 2016/2017. Or, o astfel de comunicare ar fi fost efectuată abia la 29 mai 2017.
- 13 În cadrul procedurii de recurs, PV arată că instanța de prim grad de jurisdicție a considerat în mod eronat că, în speță, nu exista o forță majoră sau circumstanțe excepționale care să justifice exonerarea sa de obligația de a rambursa o parte din plățile primite în cadrul măsurii corespunzătoare. În plus, această instanță ar fi constatat în mod eronat că termenul de notificare nu fusese respectat și că acesta era un termen de decădere.
- 14 Recurentul arată că, prin Regulamentul de modificare și de completare a Regulamentului nr. 11 din 6 aprilie 2009 (în vigoare începând cu 20 octombrie 2015), în cadrul măsurii 214 au fost adoptate noi condiții, mai stricte și mai greu de îndeplinit, care au constrâns o parte dintre beneficiarii măsurii să renunțe la participarea la acordurile voluntare prevăzute la articolul 37c din ZSPZZ. În același timp, modificarea ZSPZZ introdusă în acest sens nu ar fi contribuit la regularizarea situației. Potrivit recurentului, acestea constituie împrejurări excepționale care îl exonerează de obligația de a rambursa o parte din contribuția financiară primită. În subsidiar, recurentul invocă de asemenea articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006, care corespunde articolului 47 alineatele (3) și (4) din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013.

- 15 Intimatul consideră că hotărârea pronunțată în primă instanță este întemeiată.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 16 Articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 prevede: „În cazul în care beneficiarul se găsește în imposibilitatea de a continua să-și onoreze angajamentele luate deoarece exploatarea face obiectul unei comasări sau a unor măsuri de amenajare funciară decise sau aprobate de autoritățile publice competente, statele membre iau măsurile necesare pentru a permite adaptarea angajamentelor la noua situație a exploatarei. În cazul în care adaptarea se dovedește imposibil de realizat, angajamentul încetează și rambursarea nu este solicitată pentru perioada în care angajamentul a produs efecte.”
- 17 Potrivit instanței de trimitere, această dispoziție vizează trei ipoteze: comasare, participarea beneficiarului la măsuri de amenajare funciară decise sau aprobate de autoritățile publice competente.
- 18 Potrivit interpretării literale a noțiunii de „comasare” (ținând seama de versiunile engleză și franceză ale dispoziției – „the holding is reparcelled”; „son exploitation fait l’objet d’un remembrement”), se poate considera că prima ipoteză privește un caz precum cel din prezenta procedură. Aceasta rezultă, mai întâi, din economia articolului 45 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 – și anume, conform dispozițiilor care vizează extinderea angajamentului în favoarea agromediului ca urmare a unei extinderi a exploatarei – care susține ideea că reglementarea în cauză vizează un caz de reducere a exploatarei ca urmare a reparcelării unora dintre părțile sale între beneficiar și alte persoane (precum în speță). În plus, în reglementarea în cauză, nu a fost prezentat niciun motiv pentru reparcelare, ceea ce permite să se concluzioneze că motivul este irelevant, fiind vorba mai ales despre un rezultat obiectiv, independent de aspectul dacă beneficiarul a considerat în prealabil că acest rezultat era posibil.
- 19 A doua și a treia ipoteză menționate la articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 privesc, însă, situații în care beneficiarul este supus, independent de voința sa, unor măsuri de administrare care îl împiedică să își îndeplinească angajamentele asumate.
- 20 În ipoteza în care s-ar considera că speța ar putea intra sub incidența uneia dintre situațiile reglementate la articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006, obligația de rambursare parțială sau totală a ajutorului primit nu s-ar număra printre consecințele juridice ale încetării angajamentului în favoarea agromediului în cazul în care angajamentele nu sunt adaptate noii situații a exploatarei, deși statul membru respectiv a adoptat măsurile necesare în acest scop.
- 21 Rezultă că reglementarea în discuție conferă drepturi particularilor și un particular se poate prevala în mod direct de aceasta pentru a solicita să se constate că nu există, împotriva sa, o creanță care face obiectul AUPDV în litigiu. Pe de altă

parte, dacă prezenta cauză intră sub incidența uneia dintre ipotezele reglementării în cauză, ar trebui să se stabilească dacă faptul că Bulgaria nu a luat măsurile necesare pentru a adapta angajamentele beneficiarului la noua situație a exploatației permite să nu se solicite rambursarea fondurilor pentru perioada în care angajamentul a fost efectiv.

- 22 În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare preliminară, instanța de trimitere ridică în continuare problema interpretării care trebuie dată în speță articolului 31 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009.
- 23 Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) arată că are nevoie de elemente de interpretare pentru a acorda prioritate în aplicare unei dispoziții din dreptul Uniunii. Pe de o parte, beneficiarul știa – astfel cum a arătat și instanța de prim grad de jurisdicție – că, în temeiul articolului 37c din ZSPZZ, acordurile referitoare la utilizarea terenurilor altora erau încheiate pentru o perioadă de un an și că proprietarii și utilizatorii unei părți din suprafața pentru care primeau ajutorul puteau refuza încheierea unui acord pentru fiecare dintre anii de exploatare următori. Pe de altă parte, recurentul arată că, prin Regulamentul de modificare și completare a Regulamentului nr. 11 din 6 aprilie 2009 (în vigoare începând cu 20 octombrie 2015), au fost adoptate noi condiții, mai stricte, în cadrul măsurii 214, care au constrâns o parte dintre beneficiarii măsurii să renunțe la participarea la acorduri voluntare în temeiul articolului 37 din ZSPZZ. VAS confirmă că modificarea ZSPZZ adoptată nu putea fi invocată de beneficiar.
- 24 Statuând în ultimă instanță, instanța de trimitere consideră că, pentru soluționarea litigiului, este important modul în care este interpretat articolul 31 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009, inclusiv în ceea ce privește natura termenului de notificare prevăzut la articolul 75 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1122/2009.
- 25 Îndoielile cu privire la domeniul de aplicare al normelor Uniunii în aplicarea lor directă sunt motivul cererii de interpretare a acestora de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene competentă în materie.