

**Дело C-708/22****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

16 ноември 2022 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Tribunal Supremo (Испания)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

21 октомври 2022 г.

**Жалбоподател:**Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne  
(ASOPROVAC)**Отвeтник:**

Administración General del Estado

**Предмет на главното производство**

Производство за отмяна — Real Decreto 41/2021 (Кралски указ 41/2021) — Първа заключителна разпоредба, пети параграф — Real Decreto 1075/2014 (Кралски указ 1075/2014) — Член 11, параграфи 2 и 3 — Селскостопанска дейност — Постоянно затревени площи — Производство — Паша с животни от собственото стопанство — Поддържане на земеделски площи

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Преюдициално запитване относно тълкуване — Член 267 ДФЕС — Обща селскостопанска политика (ОСП) — Помощи — Съвместимост на национална правна уредба с правото на Съюза — Регламент (ЕС) № 1307/2013 — Член 4 и член 32, параграф 2 — Регламент (ЕС) № 1306/2013 — Член 60 — Изкуствено създаване на условията за получаване на помощи — Харта на основните права — Членове 20 и 21 — Нарушение на принципите на предимство на правото на Съюза, на

йерархията на нормативните актове, на оправданите правни очаквания и на правна сигурност.

### Преюдициалните въпроси

1) Трябва ли член 4 и член 32, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година и член 60 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като съдържащата се в Real Decreto 41/2021 (Кралски указ 41/2021), която за да препятства създаването на изкуствени условия за предоставяне на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на бенефициери, които не ги използват, предвижда, че пасищната дейност ще се допуска само ако се осъществява с животни от собственото стопанство?

2) Трябва ли член 60 от Регламент (ЕС) № 1306/2013, отнасящ се до създаването на изкуствени условия за получаването на помощи, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като съдържащата се в Real Decreto 41/2021 (Кралски указ 41/2021), която установява презумпция за изкуствено създаване на условия за достъп до помощта в случаите, когато селскостопанската пасищна дейност в постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, се извършва с животни, които не са от собственото стопанство на заявителя на помощта?

3) Трябва ли член 4, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като съдържащата се в Real Decreto 1075/2014 (Кралски указ 1075/2014) от 19 декември 2014 г., съгласно която пашата в земеделски площи не може да се счита за дейност по поддържане на тези площи в състояние, което ги прави подходящи за паша?

4) Трябва ли член 4, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като съдържащата се в Real Decreto 1075/2014 (Кралски указ 1075/2014) от 19 декември 2014 г., съгласно която лицата, които са притежатели само на неизключително право на паша върху чужди имоти и които предоставят това право на трето лице, което използва затревените площи за изхранване на собствените си животни, не извършват селскостопанска дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка i) от същия регламент?

5) Трябва ли член 4, параграф 1, букви б) и в) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като съдържащата се в Real Decreto 1075/2014 (Кралски указ 1075/2014) от 19 декември 2014 г., съгласно която лицата, които са притежатели само на неизключително право на паша върху чужди имоти,

предназначени за общо ползване, не може да се считат за управляващи затревените площи, върху които се разпростира това право на паша, за целите на извършването на дейности по поддържане на тези земеделски площи в състояние, което ги прави подходящи за паша?

### **Съдебна практика и разпоредби от правото на Съюза, на които се прави позоваване**

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: член 4 и член 32, параграф 2.

Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета: член 60.

Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент № 1307/2013 и за изменение на приложение X към същия регламент: член 4.

Регламент (ЕС) 2020/127 на Европейския парламент и на Съвета от 29 януари 2020 година за изменение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 по отношение на финансовата дисциплина, считано от финансовата 2021 година, и на Регламент (ЕС) № 1307/2013 по отношение на гъвкавостта между стълбовете, във връзка с календарната 2020 година.

Регламент (ЕС) 2020/2220 на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 година за определяне на някои преходни разпоредби във връзка с подпомагането от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) през 2021 г. и 2022 г. и за изменение на регламенти (ЕС) № 1305/2013, (ЕС) № 1306/2013 и (ЕС) № 1307/2013 по отношение на ресурсите и на прилагането през 2021 г. и 2022 г. и Регламент (ЕС) № 1308/2013 по отношение на ресурсите и разпределението на това подпомагане за 2021 г. и 2022 г.

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“): член 20 (равенство пред закона) и член 21 (недискриминация).

Решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273).

Решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274).

Определение от 26 ноември 2021 г., Agrárminiszter (C-273/21, непубликувано, EU:C:2021:967).

Решение от 12 септември 2013 г., Слънчева сила (C-434/12, EU:C:2013:546).

### **Разпоредби от националното право, на които се прави позоваване**

Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (Кралски указ 41/2021 от 26 януари 2021 г. за приемането на специални разпоредби за прилагането през 2021 г. и 2022 г. на кралски укази 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 и 1078/2014, всички от 19 декември 2014 г., приети за прилагането на Общата селскостопанска политика в Испания; наричан по-нататък „RD 41/2021“): първа заключителна разпоредба, пети параграф.

Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (Кралски указ 1075/2014 за прилагането, считано от 2015 г., на схемите за директни плащания за земеделие и животновъдство и на други схеми на подпомагане, както и за управлението и контрола на директните плащания и плащанията за развитие на селските райони; наричан по-нататък „RD 1075/2014“): член 11, параграфи 2 и 3.

Constitución Española (Конституция на Испания): член 14 (равенство).

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

- 1 На 1 март 2021 г. Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC) обжалва пред съда RD 41/2021, като иска отмяна на първа заключителна разпоредба, пети параграф от посочения кралски указ (наричана по-нататък „спорната разпоредба“), с която се изменя член 11, параграф 2 и 3 от RD 1075/2014.
- 2 Съгласно първоначалната редакция на посочения член заявителят на помощта е следвало да посочи за всеки парцел дали същият ще бъде обект на обработване или на поддържане. Във втория случай, ако става въпрос за затревени площи, е било необходимо да се посочи дали поддържането ще се осъществява чрез паша или чрез други техники. Списъкът на дейностите по поддържане се съдържа в приложение IV към RD 1075/2014.
- 3 След изменението на член 11, параграфи 2 и 3 от RD 1075/2014 с RD 41/2021 разпоредбата предвижда, наред с другото, че е необходимо да се посочи дали в затревените площи ще се извършва производствена дейност чрез

паша, както и че в случаите на общо ползвани постоянно затревени площи, публична собственост, се допуска единствено производство въз основа на паша с животни от собственото стопанство на заявителя на помощта, но не и някоя от дейностите по поддържане, изброени в приложение IV към RD 1075/2014.

#### Основни твърдения на страните в главното производство

4 Жалбоподателят твърди, че спорната разпоредба е нищожна по право поради:

- нарушение на членове 4 и 32 от Регламент № 1307/2013 и на член 4 от Делегиран регламент № 639/2014 и несъобразяване с практиката на Съда относно условията, на които трябва да отговарят постоянно затревените площи, за да се получи директно подпомагане: испанската държава не може да установява по отношение на затревените площи условия, които не се изискват от и противоречат на правото на Съюза, каквото е новото условие върху затревените площи действително да се извършва паша, при това с животни от собственото стопанство на заявителя на помощта (т.е. тези площи да се използват за отглеждането на животните на заявителя), в хипотезите на затревени площи, публична собственост за общо ползване, все едно че става въпрос за обвързано с производството подпомагане;
- нарушение на член 60 от Регламент № 1306/2013 и несъобразяване с практиката на Съда относно изкуственото създаване на условия за достъп до помощи: със спорната разпоредба се установява необорима презумпция за измама, чиято цел е изключването на стопаните, занимаващи се с интензивно отглеждане на едър рогат добитък, от схемата за подпомагане, поради схващането, че същите не трябва да получават директни помощи за площ, независимо, че от 2000 г. са получавали тези помощи, без от тях някога да се е изисквало да карат животните си на паша на постоянно затревените площи, включени в стопанството им;
- нарушение на членове 20 и 21 от Хартата и на член 14 от испанската конституция, които гарантират равенството пред закона и забраната за дискриминация в области, които са от компетентността на Европейския съюз: изискването за паша с животни от собственото стопанство само по отношение на затревени площи, публична собственост за общо ползване, но не и за тези, които са частна собственост, води до неравно третиране между испанските и европейските животновъди, отглеждащи едър рогат добитък за угояване, както и между самите испански животновъди;
- нарушение на принципите на оправданите правни очаквания и на правна сигурност: спорната разпоредба е приета след шест години на прилагане на законодателството на Съюза, след като Европейската комисия, поради забавяне на реформата на ОСП, задължава държавите членки да

гарантират по-нататъшното, през 2021 г. и 2022 г., подпомагане на животновъдите, без да променят условията за неговата допустимост спрямо периода 2014—2020 г., като в тази връзка са одобрени единствено мерки за фискални корекции в съответствие Регламент 2020/127. Испанската държава не е изпълнила тези предписания, без да има правно основание за това и без да са налице съображения за спешност или необходимост;

- нарушение на принципите на законност, на предоставената компетентност, на йерархията на нормативните актове и на предимство на правото на Съюза: испанската държава — която разполага единствено с правомощия да приема правилата за прилагане на законодателството на Съюза — е нарушила тези принципи, като е ограничила с RD 41/2021 възможността за деклариране на затревените площи в зависимост от собствеността върху тях (публична или частна) и начина на ползването им (самостоятелно или общо).

5 Отвeтникът *Administración del Estado* (Държавна администрация, Испания) твърди по същество следното:

- европейските регламенти са пряко приложими, но може да е нужно държавите членки да приемат правила за тяхното прилагане (вж. Регламент № 1307/2013 [член 4, параграф 1, буква в), подточки ii) и iii), буква з) и параграф 2] и Регламент № 1306/2013 [член 4, параграф 1, член 5, член 7, параграф 1 и член 58, параграфи 1 и 2]. В изпълнение на това задължение испанската администрация е публикувала, наред с други актове, RD 1075/2014 и е направила в същия необходимите изменения, за да гарантира правилното прилагане на ОСП. В този смисъл RD 41/2021 е последица от приемането на Регламент 2020/2220;
- удължаването на срока за прилагане на действащата ОСП не ограничава правомощието на правителството да приеме необходимите изменения в RD 1075/2014. Нещо повече, като държава — членка на Съюза Кралство Испания е длъжно да извърши тези промени по силата на член 58, параграф 1 от Регламент № 1306/2013;
- член 11, параграф 2 от RD 1075/2014 след изменението с RD 41/2021 е съобразен с европейското законодателство, като предвижда, наред с другото, че в затревени площи, публична собственост за общо ползване, селскостопанската производствена дейност по член 4, параграф 1, буква в), подточка i) от Регламент № 1307/2013 може да се осъществява единствено с паша на животни, които са част от стопанството на съответния земеделски стопанин;
- по отношение на изкуственото създаване на условия за достъп до помощи, в съответствие с точка 29 от решение на Съда по дело C-434/12, в настоящия случай не е налице необорима презумпция, че

животновъдите, отглеждащи едър рогат добитък за угояване, създават изкуствено условията, за да получат подпомагане по ОСП, а фактическа констатация въз основа на самата жалба;

- неоснователен е доводът на жалбоподателя, че ответникът е извършил злоупотреба с власт, като е приел RD 41/2001, с който, според жалбоподателя, ответникът цели не да гарантира правилното прилагане на законодателството на Съюза, а да приложи изпреварващо стратегическия план, за който се твърди, че испанската администрация е изготвила за момента на одобряването на новата ОСП, за да изключи от схемите за подпомагане на ОСП сектора на животновъдите, отглеждащи едър рогат добитък за угояване;
- RD 41/2021 не води до неравно третиране, противоречащо на членове 20 и 21 от Хартата и на член 14 от испанската конституция, тъй като изискването за паша с животни от собственото стопанство се отнася единствено за пасищата, публична собственост за общо ползване, но не и за пасищата, частна собственост. В това отношение е необходимо да се припомни, че пашата в никакъв случай не се допуска като селскостопанска дейност по поддържане на земеделската площ в състояние, което я прави подходяща за паша, независимо дали става въпрос за публични или частни пасища, собственост на заявителя на помощта или на трето лице. Следователно не е налице дискриминация между животновъдите, отглеждащи едър рогат добитък за угояване, притежатели на правото на паша в затревени площи, публична собственост за общо ползване, и притежателите на права за паша в частни пасища: нито едните, нито другите могат да декларират, че осъществяват дейност по поддържане на тези площи, изразяваща се в извършване на паша в тях. Вярно е, че в случаите на пасища, частна собственост, правната уредба не изисква селскостопанската производствена дейност да се осъществява задължително с животни от собственото стопанство, нито изключва възможността да се извършват дейностите по поддържане, изброени в приложение IV към RD 1075/2014, но това се дължи на различния правен режим, който се прилага за едните и за другите пасища. Не съществува никаква дискриминация, тъй като при всички положения от заявителя на помощта се изисква реално и ефективно да извършва определена селскостопанска дейност в пасищата, предназначени за общо ползване;
- съдържащото се в жалбата твърдение, че са нарушени принципите на йерархията на нормативните актове и на предимство на правото на Съюза, се основава на погрешната постановка, че испанската правна уредба противоречи на европейската. Доколкото такова противоречие не съществува, принципите на йерархията на нормативните актове и на предимство на правото на Съюза не са нарушени;

- по отношение на твърдението, че са нарушени принципите на правна сигурност и на оправданите правни очаквания, доводите на жалбоподателя отново се основават на погрешната постановка, че RD 41/2021 установява различни и допълнителни условия за получаването на подпомагане по ОСП спрямо изискваните от законодателството на Съюза. На практика, обаче, направените с RD 41/2021 изменения в RD 1075/2014 целят единствено тълкуване или разяснение на Регламент № 1307/2013; изрично е посочено, че правилното тълкуване на европейската правна уредба не допуска притежателите на права за паша върху затревени площи, публична собственост за общо ползване, да декларират друга производствена дейност, освен пашата със собствени животни, както и че те не могат да декларират селскостопански дейности по поддържане във връзка с такива площи;
- не може да се приеме, че дадено лице (независимо дали е животновъд, отглеждащ едър рогат добитък за угодяване), което е получило права за паша върху затревени площи, публична собственост за общо ползване, и просто отстъпва тези права за паша на трето лице, което използва посочените площи за изхранване на собствените си животни, ще има оправдани очаквания, че по този начин осъществява селскостопанска дейност, която му дава право да получава помощите по ОСП. Като цяло, описваните в жалбата действия на животновъдите, отглеждащи едър рогат добитък за угодяване, винаги са били в нарушение на законодателството на Съюза. Ако тези действия действително са извършвани, компетентните публични органи трябва да започнат съответните процедури за установяване на извършените нередности;
- предмет на спора в настоящото производство е дали измененият член 11, параграфи 2 и 3 от RD 1075/2014 е съвместим с правото на Съюза. Затова е необходимо да се тълкуват понятията „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“, „земяделска площ“, „постоянно затревени площи“ и „селскостопанска дейност“ за целите на директните помощи за площ, предвидени в членове 4 и 32 от Регламент № 1307/2013, както и съдържащата се в член 60 от Регламент № 1306/2013 забрана за създаване на изкуствени условия за достъп до помощи.

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

- 6 Според Tribunal Supremo (Върховен съд) отправянето на преюдициалните въпроси е необходимо, доколкото обсъдената по-долу практика на Съда не дава отговор на възникналите съмнения, който да е от полза за разрешаването на спора в главното производство.
- 7 Въпреки че предмет на определението, постановено по дело C-273/21 е тълкуването на член 32, параграф 2, букви а) и б) от Регламент (ЕС) № 1307/2013, повдигната проблематика се различава от тази в настоящия



случай. По това дело става въпрос за площ, която съгласно унгарското право е квалифицирана като летище, в която, обаче, не се осъществява никаква летищна дейност. Съдът постановява, че същата трябва да се квалифицира като използвана за селскостопански дейности земеделска площ, щом като всъщност се използва за постоянно пасище с цел отглеждането на животни.

- 8 В решението по дело C-116/20 фактическите обстоятелства (вж. по-специално т. 26—31 от решението) разкриват известно сходство с тези в настоящото производство. Конкретният случай, предмет на това дело, обаче е на заявител на помощ, на който същата е отказана поради неизпълнението на определени условия, наложени от румънското национално законодателство, докато в настоящия случай се обжалва пряко конкретна разпоредба от нормативен акт, а не решение, прието в изпълнение на такъв акт. Освен това по посоченото дело Съдът се е произнесъл по въпроси, които се отнасят до тълкуването на Регламент (ЕС) № 73/2009, отменен с Регламент № 1307/2013, който е приложим в настоящия случай. Ето защо, мотивите на това решение (по-специално т. 75, 76, 85, 86 и 87) не разсейват по категоричен начин съмненията на Tribunal Supremo (Върховен съд) относно правилното тълкуване на членове 4 и 32 от Регламент № 1307/2013 и член 60 от Регламент № 1306/2013.
- 9 Както в настоящия случай, предмет на тълкуване в производството по преюдициално запитване по дело C-176/20 са членове 4 и 32 от Регламент № 1307/2013 и член 60 от Регламент № 1306/2013 (във връзка със съображения 4 и 16 от Делегиран регламент № 639/2014). Въпреки това, тълкуването на посочените разпоредби по въпросното дело е във връзка с факти, които не съвпадат изцяло с разглежданите в настоящото производство. По дело C-176/20 е следвало да се установи (вж. т. 49 от посоченото решение) дали в обхвата на понятието „активен земеделски стопанин“ попада и юридическо лице, което е сключило договор за аренда на пасищна площ, представляваща общинска собственост, и пасе на нея животни, чиито собственици, физически лица, са му ги предоставили безвъзмездно. В настоящия случай, обаче, следва да се установи дали лицата, които са само притежатели на неизключително право на паша върху чужди имоти, предназначени за общо ползване, могат да бъдат считани за „управители“ на пасищата, обхванати от посоченото право на паша за целите на извършването на дейности по поддържане на тези земеделски площи в състояние, подходящо за паша, както и дали може да се приеме, че в тази хипотеза, когато отстъпят това право на трето лице, което използва пасищата за изхранване на собствените си животни, посочените лица извършват някоя от селскостопанските дейности по член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламент № 1307/2013. От друга страна, що се отнася до тълкуването на член 60 от Регламент № 1306/2013, отново са налице съществени различия между настоящия случай и разглеждания по дело C-176/20, тъй като за разлика от сега, по него като обстоятелства, които трябва да се вземат предвид, се посочват сключването на договора за аренда в нарушение на приложимото национално право и съдържанието на

спорните в главното производство договори за заем за послужване — по-конкретно дали същите сочат, че пашата на заетите животни не се извърша от Avio Lucos, а от собствениците на тези животни.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ