

Дело C-443/21

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

19 юли 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Curtea de Apel Pitești (Румъния)

Дата на акта за преюдициално запитване:

5 юли 2021 г.

Жалбоподател:

SC Avicarvil Farms SRL

Ответници:

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale

Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale

Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură

Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură – Centrul Județean
Vâlcea**Предмет на спора в главното производство**

Жалба срещу решение от 15 февруари 2019 г., с което Tribunalul Vâlcea (Окръжен съд Вълча, Румъния) е отхвърлил подадената от жалбоподателя жалба, с която се оспорва законосъобразността на някои административни актове на ответниците. По същество се поставя въпросът дали правото на Съюза допуска национална административна практика, изразяваща се в намаляване на размера на финансовата помощ, предвидена в Програмата за развитие на селските райони на Румъния за периода 2007—2013 г. (наричана по-нататък „ПРСР“), одобрена с Решение на Европейската комисия, поради установяването от страна на Европейската сметна палата на грешка в изчислението на тази помощ.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване:

На основание член 267 ДФЕС се иска тълкуване на член 143 от Регламент № 1303/2013, на член 310 ДФЕС и на член 40, параграф 3 от Регламент № 1698/2005, както и на принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност.

Преюдициален въпрос

Допуска ли член 143 от Регламент № 1303/2013 във връзка с член 310 ДФЕС (принцип на доброто финансово управление) и член 40, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 [възпроизведен в член 33, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1305/2013], във връзка с принципа на защита на оправданите правни очаквания и принципа на правната сигурност, административна практика на националните органи, участващи в изпълнението на мярка за безвъзмездна финансова помощ, които след установена от Европейската сметна палата грешка в изчислението издават актове, с които се разпорежда намаляването на размера на финансовата помощ, призната с ПРСР, одобрена с Решение на Европейската комисия C(2012) 3529 от 25.5.2012 г., преди приемането на ново решение на Европейската комисия, с което се изключват от финансиране сумите, които превишават допълнителните разходи и пропуснатите доходи, породени от поетите ангажименти, вследствие на грешките в изчислението?

Релевантни разпоредби от правото на Съюза и практиката на Съда

Договор за функционирането на Европейския съюз, член 310;

Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г., член 40;

Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г., член 27, параграфи 2—13;

Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г., член 143;

Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г., член 33;

Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г., член 58;

Решение С (2008) 3831 на Комисията от 16 юли 2008 г. за одобряване на програмата за развитие на селските райони на Румъния за периода 2007—2013 г., изменено с Решение С (2012) 3529 на Комисията от 25 май 2012 г.;

Решение за изпълнение (ЕС) 2018/873 на Комисията от 13 юни 2018 г.;

Решение от 7 август 2018 г., Ministru kabinet, C-120/17, EU:C:2018:638, точки 48—52.

Релевантни национални разпоредби и съдебна практика

Programul de dezvoltare rurală al României pentru perioada 2007—2013 (versiunea a X-a) (Програма за развитие на селските райони на Румъния за периода 2007—2013 г., версия X) Съгласно разпоредбите на ПРСР, подпомагането за хуманно отношение към животните се осъществява под формата на фиксирано годишно плащане за животинска единица (ЖЕ) и представлява компенсация за пропуснатите доходи и допълнителните разходи, понесени от земеделските производители; плащането се извършва изцяло на земеделския производител. Що се отнася до дейност b) в рамките на мярка 215 относно предоставянето на плащания за хуманно отношение към птиците, ПРСР предвижда, че сумата, предоставяна на годишна база за компенсиране на допълнителните разходи и пропуснатите доходи, дължащи се на прилагането на мерките за хуманно отношение към животните, възлиза на 14,29 EUR/ЖЕ за поддейност 3b) — подобряване на условията за хуманно отношение към птиците по време на транспорт — и на 29,49 EUR/ЖЕ за поддейност „4b“ — коригиране на количествата нитрити и нитрати в използваната вода;

Декрети № 239/2012, № 1125/2013 и № 826/2016 на Ministerului Agriculturii și Dezvoltării rurale (Министерство на земеделието и развитието на селските райони, Румъния) за одобряване на образец на заявленията за плащане по мярка 215;

Решение № 32 от 26 януари 2021 г. на Curtea de Apel Braşov (Апелативен съд Брашов, Румъния), ECLI:RO:CABRV:2021:005.000032, с което по подобно дело е уважено искането на жалбоподателя за пълно изплащане на помощта.

Кратко представяне на фактите и главното производство

- 1 На 16 юли 2008 г. Комисията приема Решение С (2008) 3831 за одобряване на ПРСР, изготвена от Министерството на земеделието и развитието на селските райони на Румъния (наричано по-нататък: „МЗРСР“). На 14 септември 2011 г. МЗРСР изпраща на Комисията искане за преразглеждане на ПРСР и едно от предложените изменения е въвеждането на мярка 215, озаглавена „Плащания за хуманно отношение към животните“. Предложените изменения са одобрени с Решение С(2012) 3529 на Комисията от 25 май 2012 г.
- 2 Мярка 215 предвижда компенсаторни плащания за пропуснатите доходи и допълнителните разходи, направени от земеделските стопани, отглеждащи птици или свине, които в съответствие с ПРСР доброволно са приложили

някои стандарти за хуманно отношение към животните. Подпомагането се предоставя в рамките на многогодишни ангажименти, поети от земеделските стопани за период от най-малко пет години.

- 3 В този контекст, на 14 ноември 2012 г. жалбоподателят подава до ответника Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură — Centrul Județean Vâlcea (Разплащателна агенция в областта на земеделието — Окръжно подразделение Вълча; наричана по-нататък „APIA Вълча“) заявление за подпомагане във връзка с мярка 215, поддейности 3b) и 4b), като по този повод поема задължението да гарантира и поддържа условия за хуманно отношение към птиците и да спазва определени изисквания за минимален период от пет години в замяна на получаването на безвъзмездна финансова помощ, определена в ПРСР.
- 4 През 2013 г. и 2014 г. жалбоподателят получава финансово подпомагане в размер на сумите, предвидени в ПРСР и в Декрети № 239/2012 и № 1125/2013 на МЗРСР. На 14 ноември 2014 г. той подава до APIA Вълча заявление за плащане за третата година от ангажимента.
- 5 След проверки, извършени от Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Argeș (Дирекция за ветеринарна безопасност и безопасност на храните Арджеш, Румъния), както и след допълнителна проверка от страна на Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (Агенция за финансиране на инвестициите в селските райони, Румъния) — всички извършени през 2015 г., приемането на решението за плащане за третата година от ангажимента е отложено до приключване на гореспоменатите проверки.
- 6 На 25 февруари 2016 г. APIA Вълча, ответник, издава решение за частично плащане за третата година от ангажимента и след като му е съобщен резултатът от гореспоменатата допълнителна проверка, ответникът приема решение за корекция. В тези две оспорени в настоящото дело решения е постановено, че дължимата на жалбоподателя сума за третата година от ангажимента следва да се определи, като се приложи по-нисък размер на сумите в сравнение с предвидения в ПРСР.
- 7 Това намаление е приложено след изпращането от МЗРСР на записката от 20 януари 2016 г., с която ответникът APIA Вълча е уведомен, че в рамките на одитна мисия, извършена през 2015 г. от Европейската сметна палата, отнасяща се до редовността на отпускането на плащания на получателите на подпомагането по мярка 215, са установени грешки при изчисляването в методологията за изчисляване на компенсаторните плащания за дейности 3b) и 4b), а именно, че определените суми са по-високи от сумите, необходими за компенсиране на пропуснатите доходи и на допълнителните разходи, породени от прилагането на предвидените в мерките за подпомагане стандарти. Ето защо до приключването на анализа на положението и приемането на окончателно решение, с цел намаляване на риска от предоставяне на неправомерни плащания на получателите по мярка

215, МЗРСР предлага преразглеждане на досиетата, по които не са приключени плащанията, докато по отношение на заявленията за плащания в процес на разглеждане — положение, в което се намирал жалбоподателят, МЗРСР разпорежда извършването на частични плащания на базата на предварителни суми, а именно в размер съответно на 3,92 EUR/ЖЕ годишно вместо 14,29 EUR/ЖЕ/годишно за поддейност 3b) и 10,91 EUR/ЖЕ/годишно вместо 29,49 EUR/ЖЕ/годишно за поддейност 4b).

- 8 Жалбоподателят е информиран за това обяснение за намаляването на дължимата сума с уведомлението от 8 март 2016 г., издадено от APIA Вълча. Впоследствие, с влизането в сила на Декрет № 826/2016, намаляването на размера на безвъзмездната финансова помощ за поддейности 3b) и 4b) става окончателно. Тъй като е от по-късна дата, посоченият декрет не се прилага за оспорените в настоящото дело актове.
- 9 Освен това, след издаването на оспорените актове, на 13 юни 2018 г. Комисията приема Решение за изпълнение (ЕС) 2018/873, с което прилага спрямо Румъния финансова корекция, отнасяща се по-специално до поддейности 3b) и 4b) в рамките на мярка 215. Румънската държава подава жалба за отмяна на това решение, която обаче е отхвърлена от юрисдикциите на Съюза.
- 10 Жалбоподателят подава жалба по административен ред срещу решението за плащане и решението за корекция, която е отхвърлена на 25 април 2016 г. Жалбоподателят подава срещу всички горепосочени решения жалба по съдебен ред, с която иска те да бъдат отменени и ответниците да бъдат осъдени да поправят вредите, претърпени в резултат от издаването на оспорените актове, чрез заплащане на разликата между сумата, предоставена с оспорените актове, и сумата, на която той е имал право съгласно ПРСР.
- 11 С решение от 15 февруари 2019 г. Tribunalul Vâlcea (Окръжен съд Вълча) отхвърля тази жалба. По същество съдът приема, че равнищата на сумите за помощ, посочени в ПРСР, представляват свръхкомпенсиране (в почти троен размер) на вредата, причинена на жалбоподателя от възприемането на стандартите за хуманно отношение към животните. Следователно става въпрос за грешка на администрацията, водеща до неоснователно обогатяване на лицето, което черпи предимства от даден административен акт. Това положение обаче не поражда право то да продължи да се възползва от тази грешка и след нейното откриване от административния орган, тъй като последният има право да я поправи, поне за в бъдеще, без да може да му се противопостави „оправданото правно очакване“ на лицето, което черпи предимства от грешния акт, да продължи да се възползва от въпросната грешка. Съмнително е, че желанието на правен субект да се възползва от грешката на друг правен субект, дори ако последният е административен орган, може да има законосъобразен характер.

- 12 Според Tribunalul Vâlcea (Окръжен съд Вълча) няма основание да се поддържа, че тъй като жалбоподателят е поел задължението да спазва нормите за хуманно отношение към животните предвид определените в ПРСР суми, би следвало въз основа на принципите на правна сигурност, на защита на оправданите правни очаквания или на предвидимост на административното поведение да продължат да му се изплащат същите суми.
- 13 Според Tribunalul Vâlcea (Окръжен съд Вълча) в положение като разглежданото, при което се претегля желанието на жалбоподателя да продължи да се обогатява без основание и законният интерес на всички други правни субекти, чиито вноски съставляват европейските и националните бюджети, съображения за справедливост не допускат интересът на жалбоподателя да надделее в името на оправданите правни очаквания, на които той се позовава. Впрочем, посочените от жалбоподателя принципи не са попречили на Комисията да приложи финансовите корекции за грешките в изчисленията, допуснати от румънските органи.
- 14 Tribunalul Vâlcea (Окръжен съд Вълча) посочва също, че макар и одобрена (погрешно) от Комисията, ПРСР не може да измени регламент, в случая Регламент № 1698/2005. Следователно не е било необходимо да се издава никакъв правен акт от страна на румънските органи, с който да се определи нов размер на равнищата на сумите за подпомагане, за да се предостави правна обосновка на издадените от ответниците актове, тъй като те намират достатъчно основание в посочените разпоредби на регламента.
- 15 Понастоящем запитващата юрисдикция е сезирана с жалба, подадена от жалбоподателя срещу решението на Tribunalul Vâlcea (Окръжен съд Вълча).

Основни доводи на страните в главното производство

- 16 **Жалбоподателят** счита, че оспорените административни актове са нарушили разпоредбите на ПРСР, одобрена с решението на Комисията, както и тези на Декрети № 239/2012 и № 1125/2013 на МЗРСР. Той подчертава, че равнищата на сумите за безвъзмездната финансова помощ във връзка с мярка 215 са определени от румънската държава в съответствие с разпоредбите на член 40 от Регламент № 1698/2005 и на член 27, параграфи 2—13 от Регламент № 1974/2006 и са станали задължителни за същата с одобряването на ПРСР от Комисията с Решение С(2008) 3831 от 16 юли 2008 г. ПРСР има задължителен характер и румънската държава може да я изменя само при спазване на сроковете и на процедурата, предвидени в член 9 от Регламент № 1974/2006, какъвто не е случаят по настоящото дело.
- 17 Освен това, тъй като намаляването на размера на подпомагането за поддейности 3b) и 4b) е резултат от грешка, допусната от МЗРСР в метода за изчисляване, издаването на оспорваните административни актове нарушава принципите на правна сигурност, на защита на оправданите правни

очаквания и на предвидимост, тъй като жалбоподателят е поел задължения за срок от пет години, като е взел предвид първоначалния размер на субсидиите, който е валиден към датата на подаване на заявлението за подпомагане.

- 18 Жалбоподателят поддържа, че актовете на румънските органи, които са приели ПРСР, както и актовете на Европейската комисия, която е анализираща предложената мярка 215 в ПРСР и е проверила съответствието на последната с уредбата на Съюза, са породили разумни и оправдани правни очаквания у получателите на подпомагането по мярката, които ще се ползват от първоначално одобрените суми до края на ангажимента. В това отношение жалбоподателят посочва, че принципът на добро финансово управление няма предимство пред принципите, защитаващи правата на частноправните субекти. Напротив, последните трябва да се прилагат с предимство пред принципа на добро финансово управление и за тази цел се позовава на решение от 7 август 2018 г., *Ministru kabinetu*, [C-120/17,] EU:C:2018:638.
- 19 **Ответниците** изтъкват като обосновка за издаването на оспорените актове констатациите на Европейската сметна палата в рамките на одитната мисия от 2015 г., че съществуват грешки в изчислението съгласно методологията за изчисляване на пропуснатите доходи и на допълнителните разходи, произтичащи от прилагането на стандартите за хуманно отношение към животните както по отношение на поддейност 3b), така и по отношение на поддейност 4b). Те се позовават и на записката на МЗРСР от 20 януари 2016 г., с която временно се определят намалените размери на помощта за поддейности 3b) и 4b) в рамките на мярка 215, с цел намаляване на риска от предоставяне на неправомерни плащания.
- 20 Освен това те изтъкват необходимостта от защита на финансовите интереси на Съюза, както предвижда член 58 от Регламент № 1306/2013.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 21 Запитващата юрисдикция отбелязва, че размерът на исканата от жалбоподателя безвъзмездна финансова помощ първоначално е определен с ПРСР, одобрена с Решение С(2008) 3831 на Комисията, изменено с Решение С(2012) 3529.
- 22 С оглед на член 40, параграф 3 от Регламент № 1698/2005 румънските органи е следвало да изчислят допълнителните разходи, пропуснатите доходи и евентуалните разходи, направени от земеделските производители, които са поели доброволно задължения за хуманно отношение към животните. В това отношение размерът на безвъзмездната финансова помощ за поддейност 3b) е определен на 14,29 EUR/ЖЕ/годишно, а за поддейност 4b) — на 29,49 EUR/ЖЕ/годишно.

- 23 Въз основа на заявлението за подпомагане и на годишните заявления за плащания през 2013 г. и 2014 г. жалбоподателят получава финансово подпомагане в размер на горепосочените суми, за които обаче впоследствие се оказва, в резултат на одитна мисия на Европейската сметна палата, че са изчислени неправилно и са довели до свръхкомпенсиране на вредата, причинена от възприемането на стандартите за хуманно отношение към животните. По тази причина, след установяването и съобщаването от Европейската сметна палата на посочените грешки, националните органи са ограничили компенсаторните плащания до равнището, което действително покрива причинената вреда. Следователно във връзка със заявлението за плащане за третата година от ангажимента — което било в процес на разрешаване към момента на съобщаване на грешките в изчислението, жалбоподателят е ползвал намален размер на финансовата помощ, тъй като намаляването е действало като административна мярка, разпоредена от румънските органи със заявената цел да намалят риска от предоставяне на неправомерни плащания на получателите по мярка 215.
- 24 Първоначално намалението е замислено като временна мярка под формата на частично плащане. Като се има предвид, че Комисията приема решението за изключване от финансиране и това решение става окончателно с отхвърлянето на жалбата, подадена от румънската държава за неговата отмяна, получателят на плащанията понастоящем се намира на етапа, на който мярката за намаляване на размера на помощта е станала окончателна. Той се позовава по-специално на липсата на вътрешна правна уредба, която да предвижда намаляване на размера на плащанията, и от друга страна, на факта, че прилагането на принципа на добро финансово управление не може да доведе до нарушение на принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правната сигурност.
- 25 Като припомня точки 48 и 51 от решение на Съда от 7 август 2018 г., *Ministru kabinet, EU:C:2018:638*, запитващата юрисдикция отбелязва, че в настоящото дело по-специално се поставя под въпрос оправдаността на очакванията, които целевите получатели на плащания имат за това, че през целия период на ангажимента ще продължат да се ползват от първоначално одобрените размери на подкрепата, като се има предвид обстоятелството, че по време на изпълнението на ангажимента се оказва, че тези суми са били определени неправилно и са довели до свръхкомпенсиране на вредите, причинени от прилагането на стандартите за защита на животните.
- 26 При липсата на вътрешна правна уредба, уреждаща мерките, които румънската държава може да приеме в положение като разглежданото, при което са установени системни грешки в изчисленията, довели до надценяване на пропуснатите доходи и на допълнителните разходи във връзка с прилагането на стандартите за хуманно отношение към животните, законосъобразността на възприетата от националните органи административна практика да платят само част от предвидената в ПРСР и в други вътрешни нормативни актове сума трябва да се анализира с оглед на

член 143 от Регламент № 1303/2013 във връзка с член 310 ДФЕС и член 40, параграф 3 от Регламент № 1698/2005. Не могат обаче да се пренебрегнат разумните очаквания на получателя по мярката за подпомагане, който е поел такива ангажименти за период от пет години и се намира в положение, след като е уведомен за грешките в изчислението, да се ползва в бъдеще от значително по-нисък размер от първоначално одобрения и подтикнал го да поеме многогодишния ангажимент.

- 27 С оглед на тези съображения запитващата юрисдикция счита, че следва да се определи дали при фактически обстоятелства като описаните в настоящото дело принципът на добро финансово управление, във връзка с член 143 от Регламент № 1303/2013 и член 40, параграф 3 от Регламент № 1698/2005 във връзка с принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност, позволява или, напротив, не допуска такава административна практика на националните органи.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ