Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

1 юни 2016 година*

„Обща селскостопанска политика — Директни плащания — Допълнителни критерии за екологично насочените площи, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация — Член 45, параграф 8 от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 — Член 46, параграф 9, буква а) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 — Злоупотреба с власт — Правна сигурност — Недопускане на дискриминация — Оправдани правни очаквания — Право на собственост — Задължение за мотивиране“

По дело T-662/14

Унгария, за която се явяват M. Fehér и G. Koós, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват H. Kranenborg, A. Sipos и G. von Rintelen, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за отмяна на частта от първото изречение на член 45, параграф 8 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 (ОВ L 181, 2014 г., стр. 1), която гласи: „като избират от списъка, съставен съгласно член 4, параграф 2, буква в) от Регламент (ЕС) № 1307/2013, видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка, и изключват видовете, за които е известно, че не са местни“,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: M. Prek, председател, I. Labucka и V. Kreuschitz (докладчик), съдии,

секретар: S. Bukšek Tomac, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и след съдебното заседание от 2 декември 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: унгарски.

Решение [1]

Обстоятелства, предхождащи спора

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, наричан по-нататък „основният регламент“) въвежда нова правна уредба за директните подпомагания, предоставяни в рамките на Общата селскостопанска политика (ОСП).

2 Една от целите на ОСП според новата дефиниция в основния регламент е подобряването на екологичните параметри чрез задължителен компонент за „екологизиране“ на директните плащания, които ще подкрепят селскостопански практики, благоприятни за климата и околната среда, приложими в целия Европейски съюз. За тази цел държавите членки следва да използват част от своите национални тавани за директни плащания, за да отпускат в допълнение към основното плащане годишно плащане за задължителни практики, които следва да се прилагат от земеделските стопани с приоритетна насоченост и към двете цели на политиката — климат и околна среда. Една от тези практики, които следва да се прилагат върху цялата площ на стопанството, която отговаря на условията, се състои в създаването на екологично насочени площи (съображение 37 от основния регламент). Тези площи следва да се установят по-специално за да се опазва и подобрява биологичното разнообразие в стопанствата (съображение 44 от основния регламент).

3 В основния регламент се предвижда, че когато обработваемата земя на стопанството включва повече от 15 хектара, земеделският стопанин прави необходимото с оглед на това, считано от 1 януари 2015 г., площ, представляваща най-малко 5 % от обработваемата земя на стопанството, която земеделският стопанин е декларирал, да представлява екологично насочена площ (член 46, параграф 1, от основния регламент).

4 Сред различните площи, които държавите членки могат да считат за екологично насочени площи, са площите, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, където не се използват минерални торове и/или продукти за растителна защита (член 46, параграф 2, буква ж) от основния регламент).

5 С цел да се гарантира, че екологично насочените площи са установени по ефективен и последователен начин, в основния регламент се предвижда на Комисията да се делегира правомощието да приема определени актове по отношение на установяването на допълнителни критерии за определянето на площи като екологично насочени площи (съображение 45 от основния регламент). Затова в член 46, параграф 9, буква а) от основния регламент се предвижда, че на Комисията се предоставят правомощия да установява допълнителни критерии за определяне на видовете площи, посочени в параграф 2 от същия член, сред които са посочените по-горе площи, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, които могат да се считат за екологично насочени площи.

6 Въз основа на това оправомощаване Комисията приема Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 от 11 март 2014 година за допълнение на основния регламент (ОВ L 181, 2014 г. стр. 1, наричан по-нататък „делегираният регламент“).

1 — Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

7 В този делегиран регламент Комисията определя допълнителни критерии за някои видове екологично насочени площи. Във връзка с площите, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, където не се използват минерални торове и/или продукти за растителна защита, Комисията уточнява, че държавите членки определят списък на дървесните видове, които могат да бъдат използвани за тази цел, като избират от списъка, съставен съгласно член 4, параграф 2, буква в) от основния регламент, видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка, и изключват видовете, за които е известно, че не са местни (член 45, параграф 8 от делегирания регламент).

8 След публикуването на делегирания регламент Унгария подава до Общия съд жалба, с която иска отмяна на частта от член 45, параграф 8 от посочения регламент, в която се предвижда, че за дървесните култури с кратък цикъл на ротация могат да се избират само видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка, като по този начин се изключват видовете, за които е известно, че не са местни (наричано по-нататък „спорното ограничение“).

Производство и искания на страните

9 На 15 септември 2014 г. Унгария подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба.

10 Унгария иска Общият съд:

— да отмени частта от първото изречение на член 45, параграф 8 от делегирания регламент, която гласи: „като избират от списъка, съставен съгласно член 4, параграф 2, буква в) от Регламент (ЕС) № 1307/2013, видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка, и изключват видовете, за които е известно, че не са местни“,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

11 Комисията иска Общият съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

12 Въз основа на доклада на съдията докладчик Общият съд (четвърти състав) решава да започне устната фаза на производството. Устните състезания и отговорите на страните на зададените им устно от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание на 2 декември 2015 г.

По съществото на спора

13 По същество Унгария смята, че с приемането на спорното ограничение Комисията превишава правомощията си и неоснователно ограничава правото на преценка на държавите членки, второ, взема предвид критерии, които противоречат на основния регламент, трето, злоупотребява с властта си, четвърто, нарушава принципа на правна сигурност, пето, нарушава принципа на недопускане на дискриминация, шесто, нарушава принципа на защита на оправданите правни очаквания, седмо, нарушава принципа на защита на правото на собственост и осмо, нарушава задължението за мотивиране.

По нарушаването на пределите на оправомощаването на Комисията и на правото на преценка на държавите членки

14 По същество Унгария смята, че налагането от страна на Комисията на спорното ограничение е незаконосъобразно, тъй като с него тя превишава правомощията, които са ѝ предоставени с основния регламент, а правото на държавите членки да избират горските видове, които могат да образуват дървесни култури с кратък цикъл на ротация, отговарящи на критериите за екологично насочени площи, остава само на теория. Според Унгария привидно широкото описание на правомощията, предоставени на Комисията, е поради факта че площите, за които тя е оправомощена да определя критерии, са особено разнородни. От това не следвало, че Комисията има голяма свобода на преценка. Избирането на дървесните култури, които могат да се използват, било от компетентността на държавите членки и зависело от широкото им право на преценка, предоставени им с член 4, параграф 1, буква к) и параграф 2, буква в) от основния регламент и съображение 55 от делегирания регламент. Тази компетентност и това право на преценка не позволявали на Комисията да използва предоставените ѝ правомощия по начина, по който го направила в случая. Спорното ограничение изпразвало от съдържание правото на преценка на държавите членки. Комисията оспорва твърдението, че с приемането на спорното ограничение е превишила предоставените ѝ с основния регламент правомощия.

15 С оглед на тези твърдения за нарушения е важно да се отбележи, че в член 4, параграф 1, буква к) от основния регламент дървесните култури с кратък цикъл на ротация са определени като „площите, засадени с дървесни видове с код по КН 0602 90 41, определени от държавите членки, които се състоят от дървесни многогодишни култури, чиито корени или дънери остават в почвата след прибиране на реколтата, като през следващия сезон се появяват нови издънки“ и се посочва, че „максимал[ният им] цикъл на реколтиране, [се] определя[…] от държавите членки“. В член 4, параграф 2, буква в) от основния регламент се предвижда, че държавите членки „определят дървесните видове, които могат да бъдат включени в категорията на дървесните култури с кратък цикъл на ротация, и максималния цикъл на реколтиране на въпросните дървесни видове, съгласно параграф 1, буква к) [от член 4 от основния регламент]“.

16 Впрочем член 46, параграф 9, буква а) от основния регламент предоставя на Комисията правомощия да приема делегирани актове за установяване на допълнителни критерии за определяне на видовете площи, посочени в член 46, параграф 2 от същия регламент, като екологично насочена площ. По силата на последната разпоредба до 1 август 2014 г. държавите членки решават един или няколко от изброените по-долу в същия член видове площи да се смята(т) за екологично насочена площ. При това изброяване са посочени площите, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, където не се използват минерални торове и/или продукти за растителна защита. По този начин с член 46, параграф 9, буква а) от основния регламент на Комисията се предоставят правомощия за установяване на критерии за определяне на площите, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, където не се използват минерални торове и/или продукти за растителна защита, които ще се считат за екологично насочена площ.

17 В съображение 45 от основния регламент, в което се уточняват мотивите за оправомощаването на Комисията, се посочва, че „[с] цел да се гарантира, че екологично насочените площи са установени по ефективен и последователен начин, като същевременно се вземат предвид специфичните характеристики на държавите членки, на Комисията следва да се делегира правомощието да приема определени актове по отношение на установяването на допълнителни критерии за определянето на площи като екологично насочени площи; признаването на други видове екологично насочени площи; определянето на коефициенти за преобразуване и тегловни коефициенти за някои видове екологично насочени площи; установяването на правила, по които държавите членки да прилагат част от екологично насочените площи на регионално равнище; определянето на правила за колективно изпълнение на задължението екологично насочените площи да бъдат в непосредствена близост до стопанствата; установяването на рамката за

критериите, които да бъдат зададени от държавите членки за определяне на тази непосредствена близост; и установяването на методи за определяне на съотношението между горите и земеделската земя“.

18 Въз основа на член 46, параграф 9, буква а) от основния регламент Комисията приема спорното ограничение, с което се налага допълнителен критерий за определянето на площ като екологично насочена площ. Всъщност със спорното ограничение се изключват видовете дървесни култури с кратък цикъл на ротация, които не са местни, засадени на площ, предназначена за екологично насочена площ. По този начин въз основа на член 46, параграф 2, буква ж) от основния регламент и на спорното ограничение площ, засадена с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, се определя като екологично насочена площ, ако не е обогатена с минерални торове или обработена с продукти за растителна защита и ако дървесните култури се състоят от местни видове.

19 С приемането на спорното ограничение Комисията не превишава предоставените ѝ правомощия. Наистина, в съответствие с член 46, параграф 9, буква а) от основния регламент тя установява допълнителен критерий за определяне на видовете площи, посочени в член 46, параграф 2 от основния регламент, които могат да се считат за екологично насочени площи. Нито член 46, параграф 9, буква а) от основния регламент, нито другите разпоредби от същия регламент предвиждат, че този критерий не може да е свързан с видовете, които могат да бъдат засадени. Освен това по съображенията, изложени по-нататък в точка 31 и сл., спорното ограничение допринася за определянето на екологично насочените площи по ефективен и последователен начин с оглед на целта за опазване на биологичното разнообразие на тези площи.

20 Освен това с приемането на спорното ограничение Комисията не нарушава правомощията и правото на преценка на държавите членки при определяне на дървесните видове, които могат да се засаждат като дървесни култури с кратък цикъл на ротация.

21 Наистина, основният регламент, и по-конкретно член 4, параграф 1, буква к) и параграф 2, буква в), не предоставя на държавите членки изключителна компетентност при избора на дървесните видове, които могат да се използват за формирането на екологично насочени площи. Както с основание посочва Комисията в писмените си изложения, макар държавите членки да могат да съставят списъка на дървесните видове, приложим за насажденията на дървесни култури с кратък цикъл на ротация, само дървесните видове, които отговарят на предвидените в основния регламент условия и на допълнителните критерии, изготвени от Комисията при упражняване на правомощията ѝ, могат да се в земат предвид при определянето на земеделските площи като екологично насочени площи.

22 Освен това спорното ограничение не свежда правото на преценка на държавите членки до напълно символично равнище и на практика не го изпразва от съдържание. Унгария всъщност не оспорва извода на Комисията, че от уведомленията, изпратени от държавите членки въз основа на член 46, параграф 8 от основния регламент, се установява, че те са посочили местни дървесни видове за създаване на площи, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, определени като екологично насочени площи. От тези уведомления се установява, че 18 държави членки и области от две други държави членки са избрали общо 19 дървесни вида, с които могат да се формират екологично насочени площи, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация. По този начин държавите членки уведомяват за видове, които отговарят както на изискванията в основния регламент, така и на наложените със спорното ограничение изисквания. Комисията посочва освен това, че в близо 75 % от държавите членки, включително в Унгария, съществуват дървесни видове, които позволяват да се създадат дървесни култури с кратък цикъл на ротация, които могат да се определят като екологично насочени площи. Така в направеното въз основа на член 46, параграф 8 от основния регламент уведомление Унгария посочва пет дървесни вида, използвани за създаване на дървесни култури с кратък цикъл на ротация, а именно топола, върба, ела, ясен и клен.

23 Впрочем Унгария не представя достатъчно доказателства в подкрепа на довода си, че правото на преценка на държавите членки е изпразнено от съдържание, тъй като никой местен дървесен вид не бил икономически рентабилен. Наистина, Унгария не посочва въз основа на какво твърди, че рентабилността представлява елемент, който трябва да се вземе предвид при определянето на нови критерии за определяне на екологично насочените площи, при положение че в член 46, параграф 2 от основния регламент е предвидено, че 5 % от земите, които трябва да бъдат отредени за екологичното задължение, не трябва да са разположени върху обработваема земя. Освен това Унгария изобщо не представя доказателства, че отглеждането на местни дървесни видове за дървесните култури с кратък цикъл на ротация не е икономически рентабилно.

24 Изложените по-горе преценки не се оспорват от позоваването на Унгария на съображение 55 от делегирания регламент. Наистина, в това съображение се посочва, че „[о]граниченото използване на препарати при отглеждането на дървесни култури с кратък цикъл на ротация води до косвени ползи за биологичното разнообразие“ и че „[з]а тази цел държавите членки следва да определят условията, приложими към този вид екологично насочена площ, като изготвят списък от дървесни видове, които могат да се използват, както и правила за употреба на препарати“. Всъщност това съображение се отнася главно за препаратите. Освен това то не може да има предимство пред член 46, параграф 9, буква а) от основния регламент или пред член 45, параграф 8 от делегирания регламент, в който се съдържа спорното ограничение. Унгария мълчаливо признава това, след като в жалбата посочва, че „за разлика от разпоредбите на членовете, съображенията нямат задължителна правна сила“. Накрая, доколкото в това съображение се признава компетентност за държавите членки, следва да се отбележи, че по причините, изложени в точка 21 по-горе, то не изключва приемането от Комисията на спорното ограничение. Следователно това съображение не може да се отрази на направените по-горе преценки.

25 Поради всички изложени дотук съображения следва да се отхвърлят твърденията на Унгария, че с приемането от Комисията на спорното ограничение Комисията е превишила правомощията си и неоснователно е ограничила правото на преценка на държавите членки.

По вземането предвид на видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка, и по изключването на видовете, които не са местни

26 Унгария смята, че като добавя ограничителното условие, което се състои в използването на „видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка“, Комисията възприема становище, което не е признато в основния регламент и което едвам е съвместимо с духа на същия. Унгария освен това оспорва факта, че само видовете, които са местни, се считат за най-подходящи от екологична гледна точка. Изключване на видовете, които не са местни, би било допустимо само ако полезни от екологична гледна точка бяха само площите, които се отразяват непосредствено на биологичното разнообразие. Последното становище обаче било неточно от научна гледна точка и несъвместимо с основния регламент. Изключването на видовете, които не са местни, въз основа на критерия, основан на „видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка,“ било опорочено от явна грешка в преценката.

27 Когато става въпрос за вземането предвид на видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка, за определяне на площите, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, като екологично насочени площи, следва да се припомни, че в областта на ОСП институциите на Съюза разполагат с широко право на преценка по отношение на определянето на преследваните цели и на избора на подходящите средства за действие. От това следва, че контролът по същество на съда на Съюза се свежда до изследване дали упражняването от институциите на техните правомощия не е опорочено от явна грешка или от злоупотреба с

власт или също дали те явно не са превишили пределите на правото си на преценка (вж. решение от 9 септември 2011 г., Франция/Комисия, T-257/07, EU:T:2011:444 т. 84 и 85 и цитираната съдебна практика).

28 Впрочем в съображение 44 от основния регламент се посочва следното:

„Следва да се установят екологично насочени площи, по- специално за да се опазва и подобрява биологичното разнообразие в стопанствата. Ето защо екологично насочените площи следва да включват площи, които пряко засягат биологичното разнообразие, като земя, оставена под угар, особености на ландшафта, тераси, буферни ивици, залесени площи и агролесовъдни площи, или площи, които непряко засягат биологичното разнообразие чрез намалено използване на ресурсите на стопанството, като площи с междинни култури или зимна зелена покривка […]“.

29 Това означава, че екологично насочените площи следва да се установят, за да се опазва и подобрява биологичното разнообразие в стопанствата.

30 Като взема предвид видовете, които тя смята за най-подходящи от екологична гледна точка, т.е. видовете, които са най-подходящи с оглед на опазването на равновесието в природната среда и съобразяването с екосистемата на съответната площ, Комисията всъщност избира критерий, който допринася за опазването на биологичното разнообразие. Наистина, опазването на равновесието в природната среда на площта при избора на видовете допринася за опазването на биологичното разнообразие в стопанството, тъй като то е пречка за неговото изменение. При това положение Комисията не допуска явна грешка в преценката, като взима предвид на видовете, които са най-подходящи от екологична гледна точка, за да определи екологично насочена площ по смисъла на основния регламент. Взимането предвид на посочения критерий не противоречи на основния регламент или на неговия дух.

31 Тъй като Унгария оспорва становището, че само местните видове са най-подходящи от екологична гледна точка, следва да се отбележи, че Комисията е могла, без да допуска явна грешка в преценката, да приеме, че засаждането на дървесни видове, които очевидно не са местни, като дървесни култури с кратък цикъл на ротация, не дава гаранции, че тези дървесни култури ще опазят или подобрят биологичното разнообразие на стопанствата, в които са засадени. Както беше посочено по-горе в точка 28, преследваната с екологично насочените площи цел е да се опази или подобри биологичното разнообразие на стопанствата. Опазването на биологичното разнообразие на посочените площи предполага опазването на тяхната естествена среда. Всъщност фактът, че Комисията налага дървесни култури, съставени от местни видове, ще допринесе за опазването на тази среда и следователно на биологичното разнообразие на посочените площи. Наистина, даден вид се счита за местен, когато по естествен начин расте в дадена област, без да е бил привнесен отвън. Обратно, засаждането на видове, които очевидно не са местни, не допринася непременно за опазването на естествената среда или на екосистемата на дадена земеделска площ и Унгария не представи никакви доказателства, въз основа на които да може да се приеме, че в случая дървесни видове, които не са местни, ще опазят и подобрят биологичното разнообразие в стопанствата. При това положение Комисията е могла, без да допуска явна грешка в преценката и без да нарушава основния регламент, да ограничи засаждането на дървесни видове върху екологично насочените площи, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация, като допусне засаждане само с местни видове.

32 Унгария смята също, че с приемането на спорното ограничение Комисията поставя ударението върху площи, които влияят непосредствено на биологичното разнообразие, и не взима предвид описания в съображение 44 от основния регламент втори подход, според който благоприятно въздействие върху биологичното разнообразие могат да имат и площи, които му влияят непряко, без при това да обясни ясно причините за този избор в съображенията на делегирания регламент или в писмената защита. Комисията оспорва тези доводи.

33 От съображение 44 от основния регламент следва (вж. т. 28 по-горе), че екологично насочените площи следва да включват площи, които пряко или непряко засягат биологичното разнообразие, без да има йерархия между тези две възможности.

34 В случая целта на спорното ограничение е да се определят екологично насочените площи въз основа на произтичащото от тях пряко засягане на биологичното разнообразие, тъй като с него се налага използването на видове, които са местни, за създаването на екологично насочени площи, засадени с дървесни култури с кратък цикъл на ротация.

35 Не може да се приеме, че този избор на Комисията противоречи на духа на основния регламент, тъй като в него се предвижда възможността за вземане на мерки, които засягат пряко биологичното разнообразие. Следователно при упражняване на правото си на преценка Комисията е могла да избере мярка, която пряко засяга биологичното разнообразие. Този избор освен това не се нуждае от особени обяснения по отношение на ограничение, което има непряко отражение, като се има предвид, от една страна, липсата на йерархия между двете възможности и от друга страна, фактът, че в случая в държавите членки, и по-конкретно в Унгария, съществуват дървесни видове, които могат да се използват за дървесни култури с кратък цикъл на ротация (вж. т. 22 по-горе). Поради това твърдението за нарушение на Унгария, основано на избора от страна на Комисията на критерий, който дава пряко предимство на биологичното разнообразие, трябва да се отхвърли.

36 Поради всички изложени дотук съображения следва да се отхвърлят твърденията за нарушения на Унгария, че спорното ограничение се основава на неподходящ критерий и е опорочено от явна грешка в преценката. […]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.

Prek Labucka Kreuschitz

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 1 юни 2016 година.

Подписи