Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛЕН АДВОКАТ
L. MEDINA
представено на 15 септември 2022 година [1]

Дело C-343/21

PV
срещу
Заместник изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“

(Преюдициално запитване от Върховен административен съд (България)

„Преюдициално запитване — Обща селскостопанска политика — Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) — Мерки за подпомагане на развитието на селските райони — Агроекологични плащания — Регламент № 1974/2006 — Член 45, параграф 4 — Преразпределяне и мерки за комасация на земята — Невъзможност на бенефициера да продължи да изпълнява поетите задължения — Липса на необходимите мерки за приспособяване на задълженията към новото положение на стопанството“

Въведение

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 [2]. Преди да бъде отменена [3], тази разпоредба е определяла финансовите последици за бенефициера на агроекологични плащания, когато спрямо неговото стопанство е извършено преразпределяне или е предприета мярка за комасация на земята през периода на ангажимент по линия на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (наричан по-нататък „ЕЗФРСР“) [4].

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 368, 2006 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 80, стр. 133), с последващите изменения; този регламент вече не е в сила.

[3] Делегиран регламент (ЕС) № 807/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за въвеждане на преходни разпоредби (ОВ L 227, 2014 г., стр. 1).

[4] Вж. в този смисъл Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 66, стр. 101), с последващите изменения; този регламент вече не е в сила.
Вж. също Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 25, 2011 г., стр. 8), с последващите изменения; този регламент вече не е в сила.

2. Запитването е отправено в рамките на дело между български земеделски производител и заместник изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ (наричан по-нататък „ответният орган“). Делото се води по жалба срещу административен акт, с който се изисква от земеделския производител да възстанови част от полученото плащане, тъй като не е в състояние да изпълни поетия по линия на ЕЗФРСР ангажимент да осигури ползването на цялата първоначално заявена земеделска площ в продължение на пет последователни години.

3. Това дело налага да се тълкуват понятията „преразпределяне“ и „мерки за комасация на земята“ по смисъла на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006, за да се провери дали хипотеза като обсъжданата в главното производство попада в обхвата на тази разпоредба. При утвърдителен отговор трябва да се установи дали при непредприемане на необходимите мерки от страна на държавата членка невъзможността на бенефициера да продължи да спазва поетите задължения във връзка с агроекологичните плащания представлява основание да не се възстановяват получените преди това средства.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 1698/2005

4. Член 4 от Регламент № 1698/2005 е озаглавен „Цели“ и предвижда:

„1. Подпомагането на развитието на селските райони допринася за постигане на следните цели:

а) подобряване конкурентоспособността на земеделието и горското стопанство чрез подпомагане на преструктурирането, развитието и иновациите;

б) подобряване на околната среда и ландшафта чрез подпомагане управлението на земята;

в) подобряване качеството на живот в селските райони и насърчаване разнообразяването на икономическите дейности.

[…]“.

5. Член 36 от Регламент № 1698/2005 е озаглавен „Мерки“ и предвижда:

„Помощите по тази част се отнасят до:

а) мерки, целящи устойчивото използване на земеделски земи чрез:

[…]

iv) плащания за агроекология;

[…]“.

6. Член 39 от Регламент № 1698/2005 е озаглавен „Плащания за агроекология“ и гласи:

„1. Държавите членки разпределят помощите, предвидени в член 36, буква a), iv), в рамките на техните територии, съобразно специфичните си нужди.

2. Плащанията за агроекология се отпускат на земеделски производители, които поемат доброволно агроекологични задължения. Когато са добре обосновани за постигане на екологичните цели, плащания за агроекология може да бъдат отпуснати и на други управители на земи.

3. Плащанията за агроекология покриват само онези задължения, които са извън съответните задължителни стандарти съгласно членове 4 и 5 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 и приложения III и IV към него, както и минималните изисквания за употреба на торове и препарати за растителна защита и други задължителни изисквания, установени от националното законодателство и посочени в програмата.

Тези задължения се поемат като правило за период между пет и седем години. При необходимост и добра обосновка този период може да бъде удължен съгласно процедурата по член 90, параграф 2 за конкретни видове задължения.

[…]“.

Регламент № 1974/2006

7. Съображения 23 и 37 от Регламент № 1974/2006 гласят:

„(23) По отношение на подпомагането за агро-екологични мерки […], минималните изисквания, на които следва да отговарят бенефициерите във връзка с различните видове помощ за агро-екологични мерки […], следва да осигуряват балансирано прилагане на подпомагането, което е съобразено с целите и по този начин допринася за устойчивото развитие на селските райони. […]

[…]

(37) Следва да бъдат определени правила, които са общи за няколко мерки, по-специално по отношение на изпълнението на интегрирани операции, инвестиционни мерки, прехвърляне на стопанството през периода от време, за който е предоставена помощ като условие за предоставянето ѝ, увеличаването на площта на стопанството, и дефинирането на различни категории непреодолима сила или извънредни обстоятелства“.

8. Член 44 от този регламент предвижда:

„1. Когато стопанството на бенефициера бъде прехвърлено цялостно или частично на друго лице през срока, за който се изпълнява ангажимент[ът], поет като условие за предоставянето на помощта, това друго лице може да поеме изпълнението на ангажимента до края на предвидения срок. Ако ангажиментът не бъде поет от другото лице, бенефициерът възстановява предоставената му помощ.

2. Държавата членка може да предпочете да не изисква да бъде направено възстановяване, съгласно параграф 1, в следните случаи:

[…]

3. В случай на незначителни изменения в положението на стопанството, държавите членки могат да предприемат конкретни мерки, за да гарантират прилагането на параграф 1 да не доведе до неподходящи резултати по отношение на поетия ангажимент.

Намаляването на площта на стопанството с максимум 10 % от площта, за която е поет ангажимент, се счита за незначително изменение за целите на първа алинея“.

9. Член 45 от Регламент № 1974/2006 предвижда:

„1. Когато бенефициерът увеличи площта на стопанството през периода, за който се изпълнява ангажимент[ът], поет като условие за предоставянето на помощта, държавите членки могат да предвидят ангажиментът да бъде разширен, за да обхване и допълнителните площи за останалата част от периода на времетраенето му съгласно параграф 2, или първоначалният ангажимент да бъде заменен с нов, съгласно параграф 3.

Такава замяна е възможно също да се предвиди за случаи, когато бъде разширена площта, обхванатa от ангажимента в рамките на едно стопанство.

2. Разширяването на ангажимента, посочено в параграф 1 може да се предостави единствено при следните условия:

[…]

3. Новото задължение, посочено в параграф 1, обхваща цялата съответна площ при условия, които са най-малкото еднакво строги като тези за първоначалния ангажимент.

4. Когато бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения поради преразпределяне на стопанството, или бъде включен в обществени мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да позволят задълженията да бъдат приспособени за новото положение на стопанството. Когато подобно приспособяване е невъзможно, срокът на задължението се счита за изтекъл и не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението“.

Регламент № 65/2011

10. Член 18 от Регламент № 65/2011 е озаглавен „Намаления и изключвания при неспазени други критерии за допустимост, ангажименти и свързани с тях задължения“ и предвижда:

„1. Исканата помощ се намалява или отказва, когато не се изпълняват следните задължени[я] и не се спазват следните критерии:

[…]

б) критерии за допустимост, различни от тези, свързани с декларираните размер на площите или брой на животните.

В случай на многогодишни плащания намаления, изключвания и възстановявания на помощи са прилагат и за сумите, вече изплатени през предишните години за този ангажимент.

2. Държавата членка възстановява и/или отказва подпомагането или определя размера на намалението на помощта, по-специално въз основа на тежестта, степента и постоянния характер на установеното нарушение.

Тежестта на нарушението зависи по-специално от значимостта на последствията от нарушението, като се отчитат целите на критериите, които не са изпълнени.

Степента на нарушението зависи по-специално от въздействието му върху операцията като цяло.

Дали дадено нарушение е с постоянен характер зависи по-специално от продължителността от време, през която трае въздействието, или от възможността това въздействие да бъде прекратено с разумни средства.

3. Когато нарушението е в резултат на умишлено допуснати нередности, бенефициерът се изключва от въпросната мярка както за календарната година на констатацията, така и за следващата календарна година“.

Българското право

11. Член 37в от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи[5] предвижда:

„(1) Масиви за ползване на земеделски земи се създават по споразумение между собствениците и/или ползвателите. Сключването на споразумението се ръководи от комисия за всяко землище на територията на общината, определена със заповед на директора на областната дирекция „Земеделие“ в срок до 5 август на съответната година. […]

(2) Споразумението се сключва по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите […]. Споразумението се сключва и актуализира всяка година до 30 август за следващата стопанска година по смисъла на § 2, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за арендата в земеделието. В него не могат да се включват имоти, декларирани за обработване в реалните им граници, както и имоти с начин на трайно ползване пасища, мери и ливади. Споразумението влиза в сила, при условие че обхваща не по-малко от две трети от общата площ на масивите за ползване в съответното землище.

[5] Държавен вестник, бр. 17 от 1 март 1991 г., със съответните изменения.

(3) Когато между ползвателите не се постигне споразумение при условията на ал. 1, както и за земите, които споразумението не обхваща, комисията съставя проект за разпределение на ползването на земите по масиви до 15 септември на съответната година по следния ред:

1. правото за ползване на отделния масив се предоставя на ползвателя с най-голям дял собствена и/или арендована/наета земеделска земя в масива;

2. площта на земеделските земи, за които няма сключени договори и не са подадени декларации от собствениците им по чл. 37б, се разпределя между ползвателите пропорционално на площта и съобразно начина на трайно ползване на собствената и/или арендуваната/наетата земеделска земя в съответното землище.

(4) Комисията изготвя доклад до директора на областната дирекция „Земеделие“, който съдържа сключеното споразумение, разпределението на масивите за ползване, данни за земите по ал. 3, т. 2, за техните собственици и дължимото рентно плащане, въз основа на който директорът на областна дирекция „Земеделие“ издава заповед за разпределение на масивите в землището в срок до 1 октомври на съответната година.

[…]

(14) Споразумението за създаване на масиви за ползване или разпределението на масивите за ползване се смята за правно основание по смисъла на Закона за подпомагане на земеделските производители, а в частта за земите по ал. 3 се смята за правно основание, при условие че е извършено плащане за тях.

(15) Земеделски земи, включени в масиви за ползване и одобрени за подпомагане по мярка „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. и/или по мярка „Агроекология и климат“ и „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г., се разпределят без промяна на местоположението на лицата, одобрени по мярката, в случаите, когато:

1. са представили по реда на чл. 37б за участие в процедурата имоти с площ, по-голяма или равна на площта, одобрена за подпомагане по мярката, и

2. собствениците и ползвателите, чиито имоти са предоставени на одобрените по мярката лица, са заявили желанието си да участват в процедурата за създаване на масиви за ползване по реда на този член със същите имоти“.

Фактите, производството и преюдициалните въпроси

12. PV, жалбоподателят в главното производство, е земеделски производител, който подава заявление за подпомагане по мярка 214, „Агроекологични плащания“, от Програмата за развитие на селските райони 2007—2013 г. (наричана по-нататък „мярка 214“).

13. Заявлението е одобрено, като PV поема петгодишен агроекологичен ангажимент по тази мярка. Едно от изискванията, които PV се задължава да спазва, е да изпълнява посочените в заявлението дейности върху едни и същи земеделски площи в продължение на пет последователни години.

14. Тези площи обхващат 857 хектара земеделски земи, ползвани от PV от 2012 г. въз основа на споразумения, сключвани по реда на член 37в от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи. По същество тази разпоредба позволява за всяка финансова година да се сключват споразумения между собствениците и ползвателите на близко разположени земеделски земи, за да се създават масиви за ползване. Съгласно българското право споразумението за създаване на масиви за ползване или за тяхното подразделяне се счита за валидно правно основание за подпомагане по отношение на земеделските производители, които ги ползват.

15. PV участва с арендована от него земя в масивите, създадени по този ред за стопанските години 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 и 2015/2016. През тези години в стопанството му са извършени всички задължителни административни проверки и проверки на място и са изплатени суми в общ размер от 1 063 317,54 лева (BGN) по подадените от него заявления за плащане по мярка 214.

16. За стопанската 2016/2017 година обаче не е постигнато споразумение за ползването на цялата заявена от PV земя. Въпреки че PV е имал желание да сключи такова споразумение съгласно член 37в от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, останалите участници в предходните споразумения го уведомяват, че желаят да обработват земеделските си имоти в реалните им граници. При това положение PV е бил възпрепятстван да ползва земеделските земи, ангажирани от 2012 г. насам, и да изпълни поетото задължение във връзка с получаването на агроекологичните плащания[6].

17. На 29 май 2017 г. PV подава уведомление за прекратяване на агроекологичния му ангажимент до Държавен фонд „Земеделие“ — гр. Търговище. Това уведомление е направено близо десет месеца, след като на PV става известно, че през стопанската 2016/2017 година няма да има основание да ползва част от земите, за които е поел ангажимента си по мярка 214, и осем месеца след изтичането на срока на действие на последното споразумение.

18. На 17 август 2018 г. PV е уведомен за прекратяването на агроекологичния му ангажимент по мярка 214 поради неспазване на приложимите изисквания. Това решение не е обжалвано от PV и влиза в сила.

19. В резултат на това на 14 ноември 2018 г. ответният орган започва производство по издаване на административен акт за установяване на публично държавно вземане (наричан по-нататък „обжалваният акт“), за да изиска от PV възстановяване на 20 % от изплатената субсидия по съответната мярка за кампании 2012—2016 г., ведно със законната лихва.

20. При обжалването първоинстанционният административен съд приема, че отпуснатата помощ е законосъобразно намалена и че в настоящия случай не е налице непреодолима сила по смисъла на член 31 от Регламент № 73/2009[7]. Поради това този съд отхвърля жалбата на PV срещу обжалвания акт.

[6] Запитващата юрисдикция обяснява, че PV е можел да обработва 76,18 % от първоначално декларираната земеделска земя вместо 90 %, както изисква българското законодателство по прилагането на мярка 214.

[7] Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 16).

21. Върховен административен съд (България), който разглежда касационната жалба срещу първоинстанционното съдебно решение, намира, че за решаването на спора е необходимо тълкуване на правото на Съюза. По-конкретно, той отбелязва, че член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 урежда три конкретни хипотези, в които бенефициерът на агроекологични плащания не е длъжен да възстанови получената преди това помощ. Тези хипотези са: i) преразпределяне на стопанството, в което се извършва селскостопанската дейност; ii) предприемане на публични мерки за комасация спрямо стопанството; и iii) предприемане спрямо стопанството на мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните публични органи. Посоченият съд отбелязва, че ако настоящият случай бъде отнесен към една от хипотезите по тази разпоредба, правните последици от прекратяването на агроекологичния ангажимент няма да включват задължение за възстановяване на цялата или част от получената помощ.

22. При тези обстоятелства Върховният административен съд решава да спре производството и да отправи в частност следните два преюдициални въпроса до Съда:

„1. Тълкуването на член 45, § 4 от [Регламент № 1974/2006] позволява ли да се приеме, че в случай като настоящия е налице „преразпределение на стопанството“ или „мерки за комасация“, поради които бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения?

2. Ако отговорът на първия въпрос е положителен, при липса на предприемане на необходимите мерки от страна на държавата членка за приспособяване на задълженията на бенефициера към новото положение на стопанството, налице ли е основание да не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението?

[…]“.

Анализ

23. В съответствие с искането на Съда в настоящото заключение се разглеждат въпросите, с които запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали в случай като този в главното производство е налице „преразпределяне“ или „мярка за комасация на земята“ по смисъла на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 (*първи въпрос*), а при положителен отговор — и дали непредприемането на необходимите мерки от страна на държавата членка за приспособяване на задълженията на бенефициера към новото положение на стопанството му дава основание да откаже да възстанови получените средства (*втори въпрос).*

Първи въпрос

24. Като предварително съображение е важно да се припомни, че през периода, до който се отнасят фактите в главното производство, Регламент № 1698/2005 е действащият законодателен акт, който урежда подпомагането на развитието на селските райони в

Съюза, финансирано от ЕЗФРСР [8]. Този регламент определя общите правила за отпускане на помощи за селскостопански практики, насочени към подобряване на околната среда и селските райони [9].

25. По-конкретно, в Регламент № 1698/2005 сред мерките за насърчаване на устойчивото използване на земеделските земи са посочени агроекологичните плащания [10]. Тези плащания са помощи, предоставяни ежегодно на земеделските производители в допълнение към други земеделски плащания, при условие че те поемат доброволно задължения, с които се способства за устойчивото използване на земеделските земи [11]. Задълженията трябва да излизат извън съответните задължителни стандарти на законодателството на Съюза в областта на селското стопанство и извън конкретните изисквания, установени от законодателството на държавите членки [12].

26. Както обяснява Европейската комисия, съществена характеристика на агроекологичните плащания е, че като правило те предполагат земеделските производители да поемат задълженията си за период от поне пет години [13]. Като се има предвид, че краткотрайните ангажименти намаляват положителното въздействие на тези плащания, изискването за многогодишен ангажимент има за цел да насърчи земеделските производители да използват земята си за период, който е счетен за необходим за постигането на благоприятни последици от гледна точка на екологичната устойчивост.

27. По тази причина, като определя подробните правила за прилагане на Регламент № 1698/2005, наред с други релевантни въпроси Регламент № 1974/2006 урежда и всевъзможните превратности по време на петгодишния срок на ангажимента, поеман от земеделските производители в рамките на ЕЗФРСР [14]. По-конкретно, Регламент № 1974/2006 определя задълженията на държавите членки и на бенефициерите на агроекологични плащания в случаите на промяна на собствеността и/или ползването на стопанството чрез прехвърляне [15] и в случаите на промяна на големината на това стопанство чрез неговото разширяване или намаляване [16].

28. Отбелязвам, че разглежданият в главното производство случай попада във втората от тези категории, доколкото става дума за земеделски производител, който е поел ангажимент да използва определена земеделска площ, а се оказва, че през последната година на ангажимента по ЕЗФРСР не може да използва цялата площ, която първоначално е декларирал в заявлението си по мярка 214. Както посочва запитващата юрисдикция, това превръща член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 в ключовата разпоредба за определянето на финансовите последици за земеделския производител при такива обстоятелства.

[8] Вж. член 88 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 487), който предвижда, че Регламент № 1698/2005 продължава да се прилага по отношение на операции, изпълнявани по програми, одобрени от Комисията съгласно посочения регламент преди 1 януари 2014 г.

[9] Вж. раздел 2 от Регламент № 1698/2005.

[10] Член 36, буква а), подточка iv) от Регламент № 1698/2005.

[11] Член 39, параграф 2 от Регламент № 1698/2005.

[12] Член 39, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1698/2005.

[13] Член 39, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1698/2005.

[14] Вж. съображение 37 от Регламент № 1974/2006.

[15] Вж. член 44 от Регламент № 1974/2006.

[16] Вж. член 45 от Регламент № 1974/2006.

29. Докато е бил в сила[17], този член е уреждал хипотезите, при които бенефициер на агроекологични плащания е възпрепятстван да изпълни поетото задължение да използва едни и същи площи в продължение на пет последователни години поради i) преразпределяне на съответното стопанство, ii) приемане на публични мерки за комасация на земята по отношение на това стопанство или iii) одобряване на мерки за комасация на земята от страна на компетентните публични органи по отношение на въпросното стопанство.

30. В тези три хипотези, ако държавата членка не предприеме необходимите мерки, за да позволи задълженията да бъдат приспособени за новото положение на стопанството, бенефициерът на агроекологичните плащания не е длъжен да възстанови помощта, която е получил за периода, през който се е изпълнявало задължението.

31. Важно е да се отбележи, че с член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 се въвежда особено изключение от общото правило за случаите, при които бенефициерите на агроекологични плащания не са изпълнили поетите ангажименти по линия на ЕЗФРСР. Всъщност неспазването на критериите за допустимост, ангажиментите или свързаните задължения обикновено води до намаления, изключвания и възстановяване на предоставената помощ[18]. В случай на многогодишни ангажименти тези намаления, изключвания и възстановявания се прилагат и за сумите, които вече са изплатени през предишните години за съответния ангажимент[19].

32. За разлика от това в настоящия случай, ако невъзможността да се изпълни задължението за използване на едни и същи площи в продължение на период от пет години се приеме за пряка последица от преразпределяне или от мярка за комасация на земята по смисъла на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006, заинтересованият земеделски производител в главното производство няма да е длъжен да възстановява част от получените през предходните години плащания, при условие че националните органи не са предприели необходимите мерки за приспособяване на задълженията на земеделския производител към новото положение на стопанството.

33. Трябва да подчертая, че в законодателството на Съюза няма определение на понятието „преразпределяне“, нито на понятието „мярка за комасация на земята“. Ясно е обаче, че и двете понятия се отнасят до правни институти, които имат различни конкретни дефиниции, типология и изисквания в отделните държави членки[20].

34. При тези обстоятелства съгласно установената съдебна практика е необходимо член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 да се тълкува самостоятелно и еднакво в целия Европейски съюз, като се вземат предвид не само неговият текст, но и контекстът му и целите на правната уредба, от която той е част[21].

[17] Вж. понастоящем член 47, параграф 3 от Регламент № 1305/2013.

[18] Член 18, параграф 1, първа алинея от Регламент № 65/2011.

[19] Член 18, параграф 1, втора алинея от Регламент № 65/2011.

[20] Вж. например *Thomas*, J. What's on Regarding Land Consolidation in Europe? — XXIII International FIG Congress, Munich, Germany, 8—13 October 2006, където се посочва, че в цяла Европа няма яснота по отношение на използваните термини за комасация на земята.

[21] Решение от 16 ноември 2016 г., Hemming и др. (C-316/15, EU:C:2016:879, т. 27 и цитираната съдебна практика).

35. Що се отнася до текста на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006, терминът „преразпределяне“ обозначава мерки, състоящи се в промяна на общите граници на поземлените имоти, обикновено с цел създаване на по-големи стопанства. Учените го определят като инструмент за поземлено преобразование, често използван като синоним на термините „поземлена реорганизация“, „обособяване на масиви“, „поземлено преустройство“, „прегрупиране на земята“ и „преразделяне на земята“[22]. Като се има предвид, че преразпределянето предполага размяна на земи, особена характеристика на тази операция е, че изисква преструктуриране на собствеността и/или ползването не само по отношение на имотите, но и по отношение на правата[23]. Целта е да се създадат по-рационални стопанства, които така да могат да се управляват по-ефективно поради местоположението на прегрупираните имоти, техния размер или форма.

36. Терминът „комасация на земята“ пък отговаря на по-широко понятие. Докато в миналото този термин обичайно се е използвал като еквивалент на термина „преразпределяне“, днес той се дефинира като обозначаващ по-всеобхватна процедура за преразпределение на земи, която се съчетава с общественото благоустрояване на определен селски район[24]. От тази гледна точка понятието за комасация на земята обхваща не само преструктурирането на разпокъсани поземлени имоти, главно чрез преразпределянето им, но и специални мерки за аграрно планиране, включващи осигуряване на необходимата инфраструктура за съответния поземлен проект — например пътища, напоителни системи, отводнителни системи, ландшафтни мерки, мерки за управление на околната среда, обновяване на селата, опазване на почвите и т.н.[25]

37. От изложеното следва, че ако се оставят настрана специфичните особености, които характеризират всеки вид мерки, термините „преразпределяне“ и „комасация“ от член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 обозначават операции за преобразуване и преструктуриране на разпокъсани поземлени имоти, които обикновено се предприемат за създаване на по-рационални поземлени стопанства с цел подобряване на инфраструктурата в селските райони и изпълнение на политики за развитие и за опазване на околната среда.

38. Бих искала да подчертая, че от текста на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 също така следва, че „преразпределянето“ и „комасацията на земята“ са схващани по смисъла на тази разпоредба като мерки, които съдържат елемент на публична намеса.

39. Това е очевидно по отношение на мерките за комасация на земята, които съгласно член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да са публични по естеството си — което предполага цялостно участие на компетентните публични органи в изработването и приемането на тези мерки — или да са одобрени от тези органи.

40. Във връзка с „преразпределянето“ текстът на Регламент № 1974/2006 на английски език не е толкова ясен в това отношение. Прочитът на текста на други езици, в това число на немски и на испански, обаче налага извода, че изискването за публична намеса трябва да

[22] *Demetriou*, D. The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation. Springer, 2014, p. 8.

[23] Пак там.

[24] Вж. Организация по прехрана и земеделие на ООН (ФАО), Opportunities to Mainstream Land Consolidation in Rural Development Programmes of the European Union. Rome: FAO Land Tenure Policy Series, 2008, p. 3.

[25] Вж. *Thomas*, J., op. cit., p. 6.

важи и за този вид операции[26]. Всъщност в текста на тези езици се говори за преразпределяне и „*други публични* мерки за комасация на земята“[27] — формулировка, която, както правилно посочва Комисията, е използвана дори в текста на английски език на разпоредбата, която предхожда член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006, а именно член 38 от Регламент № 817/2004[28].

41. Според мен участието на националните органи в трите посочени хипотези се потвърждава и от контекстуалното тълкуване на член 45 от Регламент № 1974/2006. Както вече посочих, тази разпоредба не урежда само хипотезите на намаляване на площта на земеделската земя през петгодишния период на ангажимента; тя урежда и случаите, в които тази площ е била увеличена, а дори и случаите, в които е била увеличена ангажираната площ в рамките на едно и също стопанство. При все това, докато случаите на увеличаване на площта са описани в член 45, параграфи 1, 2 и 3 от Регламент № 1974/2006 като последица от доброволни действия на бенефициера, то член 45, параграф 4 от Регламента урежда намаляването на площта на земеделските земи в резултат на мерки извън контрола на бенефициера, предназначени по-конкретно да спомогнат за постигането на обществената цел за подобряване на структурата на земеделието.

42. Това съображение не означава, че участието на публичните органи трябва да е налице на всички етапи на преразпределянето или на мярката за комасация на земята. В член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 по същество се говори за приемане или одобряване, което съответно е указание какво е минималното необходимо участие на публичните органи, за да се счита, че дадена национална мярка попада в обхвата на тази разпоредба. По същата причина член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да се разбира в смисъл, че не изключва мерките за преразпределяне и комасация на земи, предприети по частна инициатива, нито използването на съгласувани процедури, при условие че публичните органи запазват най-малкото правомощието да дават окончателно одобрение на тези видове операции[29]. Всъщност участието на публичните органи в операциите по преразпределяне или комасация на земи в крайна сметка е оправдано от необходимостта, например, да се гарантира, че ще се зачитат обществените цели, че правилно ще се преструктурират правата при размяната на земи и че изпълнението на тези мерки няма да бъде застрашавано от несъгласието на някои от засегнатите собственици или ползватели.

43. Накрая, от телеологична гледна точка според мен е ясно, че член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 е въведен, както посочва Комисията, за да не се стига до неблагоприятни последици за земеделските производители, когато преразпределянето на стопанството или мярка за комасация извън техния контрол им пречи да изпълняват задължението си по ЕЗФРСР да използват една и съща земеделска площ в продължение на пет последователни години. В противен случай земеделските производители биха се чувствали възпрени да поемат агроекологични задължения, а както стана ясно, тези

[26] В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика необходимостта от единно прилагане и следователно от единно тълкуване на разпоредбите на правото на Съюза изключва възможността в случай на съмнение текстът на дадена разпоредба да се разглежда отделно на един от езиците, а напротив, изисква да се тълкува и прилага в светлината на текстовете на тази разпоредба на останалите официални езици (вж. по-специално решение от 19 април 2007 г., Profisa, C-63/06, EU:C:2007:233, т. 13 и цитираната съдебна практика).

[27] Курсивът е мой.

[28] Регламент (ЕО) № 817/2004 на Комисията от 29 април 2004 година относно определяне на подробни правила за прилагането [на] Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) (ОВ L 153, 2004 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 57, стр. 116).

[29] Това впрочем според специализираните публикации е обща характеристика на този вид поземлени операции. Вж. *Thomas*, J., op. cit., p. 7.

задължения са подходящи инструменти за подобряване на структурата на поземлената собственост, повишаване на конкурентоспособността на селскостопанския сектор и насърчаване на поземленото развитие в съответствие с политиките за околната среда и селските райони. Според мен това е крайната причина, поради която член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 изисква от държавите членки да приспособяват задълженията към новото положение на стопанството, а ако това е невъзможно — да освобождават бенефициера от задължението да върне помощта.

44. Що се отнася до главното производство, несъмнено националният съд е този, който трябва да прецени дали описаната в разглежданото национално законодателство процедура води до преразпределяне или до мярка за комасация на земята и съответно попада в обхвата на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006.

45. При все това, от информацията в определението за преюдициално запитване е видно, първо, че по реда, предвиден в това национално законодателство, собствениците и ползвателите могат да се споразумяват за обособяване на масиви или преразпределение на земеделски земи. Макар и да не е изрично посочено, предвид фактите по настоящото дело е логично да се приеме, че тези споразумения се сключват, за да се преобразуват стопанствата с цел постигане на поземлена ефективност. Второ, съгласно тази правна уредба сключването на споразумението се ръководи от комисия, която се намира на територията на всяка община и се назначава с решение на компетентната областна дирекция. Тази комисия може също така да изготвя предложения за обособяване на масиви, когато земеделските производители не успеят да постигнат споразумение. Трето, въз основа на доклад, който се изготвя и представя от тази комисия и който съдържа, наред с другото, постигнатото споразумение, директорът на областната дирекция „Земеделие“ издава заповед за разпределение на масивите в землището.

46. Според мен национално законодателство като разглежданото, което, от една страна, е предвидено да насърчава споразуменията за обособяване на масиви, а от друга, изисква тези споразумения да бъдат одобрени от компетентните публични органи, за да влязат в сила, трябва да се разглежда, както твърди жалбоподателят, като преразпределяне по смисъла на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006. Както вече обясних, обстоятелството, че преразпределянето се основава на доброволни споразумения, сключвани от частни собственици или ползватели, и че тези споразумения не предполагат прехвърляне на правото на собственост, не налага друг извод, доколкото елементът на публична намеса е налице в крайния акт на одобрение от страна на компетентния орган.

47. Република България по същество поддържа, че промените в земите на земеделския производител в главното производство през последната година от ангажимента му се дължат не на операция за преразпределяне, а именно на отказа за преразпределяне на първоначално ангажираните земеделски земи, тъй като имотите на останалите собственици остават да се използват в реални граници. Освен това тя счита, в съответствие с постановеното от българския първоинстанционен административен съд, че този земеделски производител не може да има оправдани очаквания, че собствениците на въпросните поземлени имоти ще подновят споразуменията по член 37в от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи след изтичането на едногодишния им срок. Затова според Република България, като е приел да получава агроекологични плащания въз основа на установения от националното законодателство режим, земеделският производител е поел риска да не изпълни ангажимента си, риск, за който публичните органи не отговарят.

48. Според мен обаче, първо, е очевидно, че за преразпределяне на земеделските земи, които земеделският производител би обработвал през определена стопанска година, може да се говори още щом структурата на тези земи е прегрупирана посредством процедура, която изисква публична намеса. Освен това земеделският производител, който участва в системата за агроекологични плащания, като използва преразпределени земи и с това способства за постигането на заложените в правото на Съюза цели по отношение на подобряването на структурата на земите и тяхното развитие, не трябва да търпи неблагоприятни последици, когато липсата на споразумение със собствениците на тези земи му пречи да обедини цялата първоначално декларирана земеделска площ и съответно да изпълни ангажимента, поет в рамките на ЕЗФРСР. Този подход намира подкрепа в телеологичните съображения, изложени в точка 43 от настоящото заключение.

49. Второ, бих искала да подчертая, че както посочва запитващата юрисдикция в определението за преюдициално запитване, член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 не предвижда конкретни основания за преразпределянето на първоначално декларираната земеделска земя, което да води до невъзстановяване на получените преди това средства по ЕЗФРСР. Затова смятам, че неизпълнението на поетото задължение за използване на цялата площ на тази земя трябва да се преценява обективно, независимо от националното правно основание, на което земеделският производител е поел ангажимента си по ЕЗФРСР.

50. Наред с това, въпросното национално законодателство изрично признава доброволното преразпределяне на земеделските земи за валидно правно основание за прилагане на финансова помощ по линия на ЕЗФРСР. Това означава, че като одобряват прилагането на агроекологични плащания, компетентните органи утвърждават правния инструмент, чрез който земеделските производители определят своите ангажименти в замяна на отпускането на тези плащания. При тези обстоятелства не съм съгласна, че рискът в случай като разглеждания в главното производство следва да се поеме от земеделския производител.

51. Оттук следва, че нито един от изтъкнатите от Република България доводи не е достатъчен, за да опровергае заключението, че национално законодателство като разглежданото следва да се счита за законодателство, което води до преразпределяне по смисъла на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006.

52. По изложените съображения и предвид фактите, посочени в определението за преюдициално запитване, стигам до заключението, че член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага в случай като разглеждания в главното производство, ако невъзможността на земеделския производител да изпълни задълженията си по ЕЗФРСР се дължи на одобрено от компетентните публични органи преразпределяне, засягащо структурата на стопанството, което запитващата юрисдикция следва да провери.

Втори въпрос

53. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали непредприемането на необходимите мерки от страна на държавата членка за приспособяване на задълженията на бенефициера към новото положение на стопанството му дава основание да откаже да възстанови получените средства.

54. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 предвижда, че ако бенефициерът на агроекологични плащания не е в състояние да спазва поетите задължения поради преразпределяне на стопанството, държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки, за да позволят задълженията да бъдат приспособени за новото положение на стопанството. Когато подобно приспособяване е невъзможно, срокът на задължението се счита за изтекъл, без да се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който реално се е изпълнявало задължението.

55. Както посочва запитващата юрисдикция в определението за преюдициално запитване, в настоящия случай ще е необходимо да се прецени дали държавата членка, до която се отнася настоящото дело, е предприела мерки за приспособяване на задълженията на бенефициера, както изисква член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006. Като се има предвид обаче, че бенефициерът е бил задължен да възстанови определен процент от получената помощ за периода, през който е изпълнявано задължението, явно такива мерки не са били предприети.

56. Ако държавата членка не е предприела необходимите мерки за приспособяване на задълженията на бенефициера към новото положение, от това ще следва, че актът за установяване на публично държавно вземане, с който е изискано възстановяване на частта от помощта, получена през първите четири години на ангажимента, е издаден в противоречие с член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006.

57. Ето защо член 45, параграф 4 от Регламент 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство, когато намаляването на площта на стопанството на бенефициера, заради което е невъзможно да се спази петгодишният агроекологичен ангажимент, е резултат от преразпределяне, държавата членка следва да предприеме необходимите мерки, за да позволи задълженията да бъдат приспособени за новото положение на стопанството. При липса на такива мерки срокът на задължението се счита за изтекъл, без да се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението.

Заключение

58. Въз основа на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на първите два въпроса на Върховен административен съд (България), както следва:

„1) Член 45, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)

трябва да се тълкува в смисъл, че:

се прилага към фактите по спора в главното производство, доколкото невъзможността на земеделския производител да изпълни задълженията си се дължи на одобрено от компетентните публични органи преразпределяне, засягащо структурата на стопанството, което запитващата юрисдикция следва да провери.

2) Член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006

трябва да се тълкува в смисъл, че:

при обстоятелства като разглежданите в главното производство, когато намаляването на площта на стопанството на бенефициера, заради което е невъзможно да се спази петгодишният агроекологичен ангажимент, е резултат от преразпределяне, държавата членка следва да предприеме необходимите мерки, за да позволи задълженията да бъдат приспособени за новото положение на стопанството. При липса на такива мерки срокът на задължението се счита за изтекъл, без да се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението“.