Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 10 март 2016 година[1]

Съединени дела C-333/15 и C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
срещу
Comunidad Autónoma de Aragón

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunal Supremo, Испания)

„Обща селскостопанска политика — Регламент (ЕО) № 1782/2003 — Единно плащане — Хектари, даващи право на помощи — Постоянни пасища — Злоупотреба с право“

I – **Въведение**

1. Поради високата си екологична, както и естетична стойност пасищата са неотменна част от селскостопанските ни ландшафти. Те изпълняват съществени функции по отношение на защитата на околната среда, чието опазване съгласно член 11 ДФЕС във връзка с член 191 ДФЕС е част от целите на политиката на Съюза, като също са от определящо значение за биологичното разнообразие, което именно в последно време застана във фокуса на вниманието[2]. В светлината на това може и да изглежда учудващо, когато в дадена държава членка на земеделските стопани се отказват плащания, поради това че те са преобразували в пасища площи, които досега например са били използвани интензивно за селскостопанска дейност като обработваема земя. В рамките на настоящото преюдициално запитване Съдът трябва по същество да изясни дали правото на Съюза допуска такъв подход.

2. Въпросът се поставя в рамките на спор между г-жа Planes Bresco, земеделски производител в Испания, и органите на автономната област Арагон. Последните не признават всички постоянни пасища, които г-жа María del Pilar Planes Bresco е декларирала в две молби за директни плащания, като даващи право на помощи, тъй като площта, декларирана във всяка една от молбите, е по-голяма от тази по време на референтен период отпреди години. При тези обстоятелства по силата на законова уредба на автономната област е следвало да се приеме, че на практика селскостопанската дейност върху тези площи изцяло е изоставена и следователно е налице злоупотреба. Сега и двете страни се позовават на правото на Съюза в подкрепа на съответната си позиция.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Вж. разработената от Европейската комисия „Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“ (Съобщение от 3 май 2011 г., COM(2011) 244 окончателен), която се подкрепя от Съвета на Европейския съюз и от Европейския парламент; вж. заключения на Съвета от 21 юни 2011 г. (документ 11978/11) и от 19 декември 2011 г. (документ 18862/11) и Резолюция на Европейския парламент от 20 април 2012 г. (ОВ C 258 E, 2013 г., стр. 99). Във връзка с това следва също да се отбележи, че Организацията на обединените нации обяви периода 2011—2020 г. за десетилетие на биологичното разнообразие.

3. Настоящото дело има специално значение и поради това че вече от години в центъра на вниманието на Европейската сметна палата са недостатъци по отношение на надлежната оценка на допустимостта на постоянните пасища за подпомагане в Испания [3]. Поради това тази държава членка защитава разглежданата в случая правна уредба като част от коригиращите мерки, подходящи за разрешаване на посочените проблеми. Както ще стане ясно след по-внимателно разглеждане, по този начин обаче посочената държава членка е отишла твърде далеч.

II – **Правна уредба**

A– *Правото на Съюза*

4. Приложимата към това дело правна уредба на Съюза е междувременно отменението Регламент № 1782/2003 [4]. С този регламент изцяло е реформирана системата за подпомагане на земеделските производители в Съюза. Зависещите от производството помощи основно са заменени с „единното плащане“, върху размера на което актуалното производство на дадено стопанство вече не влияе [5].

5. Член 2 от Регламент № 1782/2003, озаглавен „Дефиниции“, в буква в) определя като „селскостопанска дейност“ „производството, развъждането или отглеждането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, размножаването на животните и отглеждането на животни за селскостопански цели или поддържането на земята в добро селскостопанско и екологично състояние, както е определено в член 5“.

6. Член 5 от Регламент № 1782/2003, озаглавен „Добро селскостопанско и екологично състояние“, предвижда в частност:

„1. Държавите членки следят цялата селскостопанска земя и особено земята, която вече не се използва за целите на производството, да се поддържа в добро селскостопанско и екологично състояние. Държавите членки определят на национално или на регионално равнище минимални изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние, на базата на рамката, определена в приложение IV, […]

2. Държавите членки следят земя, която е била заета от постоянни пасища в периода, за който е подаден[а] молбата за помощ за 2003 г., да продължава да се поддържа като заета от постоянни пасища.

[…]“.

3 — Вж. годишните доклади на Сметната палата за финансовата 2014 година (ОВ C 373, 2015 г., стр. 1), точка 7.21 и каре 7.8; за финансовата 2012 година (ОВ C 331, 2013 г., стр. 1), каре 3.1; за финансовата 2011 година (ОВ C 344, 2012 г., стр. 1), точка 3.20 и приложение 3.2; за финансовата 2010 година (ОВ C 326, 2011 г., стр. 1), точка 3.31 и приложение 3.2; за финансовата 2009 година (ОВ C 303, 2010 г., стр. 1), точка 3.38 и приложение 3.2, както и за финансовата 2008 година (ОВ C 269, 2009 г., стр. 1), точка 5.36 и приложение 5.1.

4 — Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно 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 производители […] (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177), отменен с Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година […] (ОВ L 30, стр. 16). Последният регламент на свой ред е отменен с Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година […] (ОВ L 347, стр. 608).

5 — Относно тълкуването на начина на функциониране на системата на единно плащане вж. също точки 23—25 от заключението ми по дело Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

7. Член 29 от Регламент № 1782/2003, озаглавен „Ограничения за плащане“, гласи:

„Без да се засягат всякакви специфични разпоредби в отделните схеми за подпомагане, не се извършват никакви плащания в полза на бенефициенти, за които е установено, че изкуствено са създали условията за получаване на такива плащания с оглед да получат облаги в противоречие с целите на въпросната схема за подпомагане“.

8. Член 36 от Регламент № 1782/2003, озаглавен „Плащане“, предвижда в параграф 1, че помощ по схемата на единно плащане се изплаща по силата на права на плащания.

9. Член 43 от Регламент № 1782/2003, озаглавен „Определяне на правото за получаване на плащания“, урежда начина, по който първоначално е следвало да се определят правата на плащане. За тази цел най-напред е било необходимо да се изчисли референтна стойност, която съгласно член 37 е средната аритметична стойност на плащанията, получени от даден земеделски производител по старата система за подпомагане през последните три години преди преминаването към новата система, тоест за периода 2000—2002 г. След това посочената референтната стойност е разпределяна върху площта, средно използвана през този период за селскостопанска дейност. Следователно на тази основа даден земеделски производител е получавал даден брой права на плащане, който е бил равен на броя хектари на посочената площ, с определена съответна стойност.

10. Приложимата в случая редакция на член 44 от Регламент № 1782/2003, озаглавен „Използване на правата за получаване на плащания“, гласи в частност:

„1. Всички права на плащане, свързани с хектари, дават право на плащане на сумата, определена съгласно правото на плащане.

2. „Хектар, даващ право на помощ“ означава всякакъв вид селскостопанска площ в стопанството, заета от обработваема земя и постоянни пасища, освен площите, засадени с многогодишни култури, гори или които се използват за неселскостопански дейности [6].

3. Земеделският производител декларира парцелите, които съответстват на хектарите, свързани с права на помощи. […]

[…]“.

11. Освен това в настоящия случай са релевантни и приетите за прилагането на Регламент № 1782/2003 регламенти № 795/2004 [7] и № 796/2004 [8], които междувременно също са отменени.

6 — В процеса на включване на винаро-лозарския сектор в схемата за единно подпомагане с Регламент (ЕО) № 479/2008 от 29 април 2008 година относно общата организация на пазара на вино […] (ОВ L 148, стр. 1) с член 123, параграф 5 от този регламент текстът на член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 се заменя със следното: „Хектар, даващ право на помощ“ означава всякакъв вид селскостопанска площ в стопанството освен площите, засадени с гори или използвани за неселскостопански дейности“. Съгласно член 129, буква в) от Регламент № 479/2008 посоченото изменение се прилага от 1 януари 2009 г. и е ирелевантно в настоящия случай.

7 — Регламент (ЕО) № 795/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в Регламент № 1782/2003 […] (ОВ L 141, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 193), отменен с Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от 29 октомври 2009 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент (ЕО) № 73/2009 (ОВ L 316, стр. 1).

8 — Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация […] (ОВ L 141, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210), изменен с Регламент (ЕО) № 239/2005 на Комисията от 11 февруари 2005 година за изменение и поправка на Регламент (ЕО) № 796/2004 (ОВ L 42, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 62, стр. 226), отменен с Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 (ОВ L 316, стр. 65).

12. Член 2, буква а) от Регламент № 795/2004 дефинира като „селскостопанска площ“ „общата площ, която е заета от обработваема земя, постоянни пасища или трайни насаждения“.

13. Член 2, буква д) от Регламент № 795/2004 дефинира понятието „постоянно пасище“ посредством препращане към член 2, точка 2 от Регламент № 796/2004.

14. Съгласно член 2, точка 2 от Регламент № 796/2004 в относимата си част понятието „постоянни пасбища“ означава „земите, предназначени за производство на трева и други тревисти фуражни растения (засети или естествени), които не са част от ротационната система на култури в даденото стопанството от пет или повече години […]“.

Б – *Испанското право*

15. В точка 13 от Наредбата от 24 януари 2007 г. на Министерството на земеделието и храните на автономна област Арагон [9] се предвижда:

„Постоянните пасища […] дават право на помощи само в случая на стопанства, при които предоставянето на права на плащане по схемата за единно плащане е извършено въз основа на изчисляване на фуражна площ, при това само за максимална площ, която не може да надвишава средната аритметична стойност на фуражните площи, взети предвид при определяне на размера на единните плащания. Декларирани постоянни пасища над посочената в настоящия параграф не дават право на помощи, тъй като се приема, че бенефициентът изкуствено е създал условията за получаването на плащане съгласно посоченото в член 29 от Регламент (ЕО) № 1782/2003“.

16. Текстът на точка 16 от Наредбата от 24 януари 2008 г. на Министерството на земеделието и храните на автономна област Арагон [10] по същество съответства на текста на посочената по-горе разпоредба и освен това предвижда:

„Предходният параграф не се прилага, когато земеделският производител докаже, че към момента на подаването на молбата е животновъд и че използва декларираните постоянни пасища за хранене на добитъка“.

III – **Главното производство и производството пред Съда**

17. През 2007 г. и 2008 г. г-жа Planes Bresco подава съответно молба за директни плащания на площ на основание на Регламент № 1782/2003.

18. Компетентният орган на автономна област Арагон намалява декларираните в молбите площи в размера, в който площта, декларирана като даващи право на помощи постоянни пасища, надвишава средната аритметична стойност на фуражните площи, взети предвид в съответния момент при определяне на правата на плащане. Според посочения компетентен орган съгласно законодателството на автономната област в такъв случай следвало да се приеме, че по отношение на площта, надвишаваща тази средна аритметична стойност, изкуствено са създадени условията за получаването на плащането.

19. До момента жалбите, подадени по съдебен ред срещу тези решения, са отхвърлени.

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* № 13 от 31 януари 2007 г., стр. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* № 12 от 30 януари 2008 г., стр. 956).

20. В това отношение сезираният междувременно със спора Tribunal Supremo (Върховен съд на Испания) има съмнения относно тълкуването на Регламент № 1782/2003 и поставя на Съда следните два въпроса:

1) Следва ли членове 43 и 44 от Регламент № 1782/2003 да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, според която нямат качеството „хектари, даващи право на помощи“ тези площи, декларирани от земеделски стопанин като постоянни пасища, които надвишават площите, взети предвид при определяне на полагащите му се обичайни права, а за включването на посочените площи и съответно — за замяната на обработваеми земи с постоянни пасища, е необходимо лицето, което иска да получи плащане, реално да използва съответните площи за отглеждане на добитък през конкретната селскостопанска година?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос:

Следва ли член 29 от Регламент № 1782/2003, с който се изключват плащания по схемите за подпомагане в полза на тези бенефициенти, „за които е установено, че изкуствено са създали условията за получаването на такива плащания с оглед да получат облаги в противоречие с целите на въпросната схема за подпомагане“, да се тълкува в смисъл, че не допуска държавите членки да приемат разпоредби, с които да намалят броя на „хектарите, даващи право на помощи“ (на постоянните пасища), предвиждайки общи положения, при които се счита, че земеделски стопанин е създал изкуствени условия за плащане, без конкретно да се доказват действията и поведението на точно този земеделски стопанин?

21. В производството пред Съда писмени становища представят Европейската комисия и Кралство Испания.

IV – **Правен анализ**

A– *По първия преюдициален въпрос*

22. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Регламент № 1782/2003 допуска национална правна уредба, според която в случаите, в които е подадена молба за плащания по схемата за единно плащане, всички площи, декларирани от земеделски производител като постоянни пасища, които надвишават фуражните площи, взети предвид при някогашното определяне на полагащите му се права на плащане, имат качеството на хектари, даващи право на помощи, само ако посочените площи реално се използват за отглеждането на животни.

23. Отговорът на този въпрос изисква да се провери дали допустимостта на постоянните пасища за подпомагане може да зависи от условието площите, предназначени за пасища, да са съществували в съответен размер още към момента на определянето на правата за получаване на плащания на даден земеделски производител или в останалите случаи — площите все още да се използват за животновъдство, например като фуражни площи.

24. Действително поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се отнася както до член 43 от Регламент № 1782/2003, така и до член 44 от него. От определящо значение за преценката на допустимостта на дадена площ за подпомагане обаче е единствено последната разпоредба, тъй като член 43 от Регламента урежда само първоначалното определяне на правата на плащане.

25. Съгласно член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 в релевантната му в случая редакция „хектар, даващ право на помощ“ означава всякакъв вид селскостопанска площ в стопанството, заета от обработваема земя и постоянни пасища, освен площите, засадени с многогодишни култури, гори или които се използват за неселскостопански дейности. Следователно трябва да са изпълнени три условия, за да може дадена площ да се счита за даваща право на помощ по смисъла на тази разпоредба: трябва да става въпрос за *селскостопанска площ*, която да е част от дадено *стопанство* и да се използва за *селскостопански дейности* [11].

26. Първо, трябва да е налице *селскостопанска площ*. Член 2, буква а) от Регламент № 795/2004 определя това понятие като „общата площ, която е заета от обработваема земя, постоянни пасища или трайни насаждения“.

27. В настоящият случай се спори относно допустимостта на площи за подпомагане, които са декларирани като постоянни пасища. Постоянни пасища по смисъла на член 2, буква д) от Регламент № 795/2004 във връзка с член 2, точка 2 от Регламент № 796/2004 са земите, предназначени за производство на трева или други тревисти фуражни растения (засети или естествени), които не са част от ротационната система на култури в даденото стопанството от пет или повече години. Въпросът дали въпросните площи действително съответстват на тези изисквания, не е предмет на спор в главното производство и впрочем би следвало да бъде преценен от националните органи.

28. Второ, за да дава право на помощ по смисъла на член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003, дадена площ трябва да е част от *стопанството* на съответния земеделски стопанин [12]. Съгласно съдебната практика за тази цел е достатъчно земеделският производител да разполага по отношение на площта с достатъчна самостоятелност за осъществяването на своята земеделска дейност [13]. По този въпрос също не се спори в главното производство.

29. Трето, най-накрая допустимостта на дадена селскостопанска площ за подпомагане предполага тя да се използва за *селскостопанска дейност* [14]. Логично е производството, развъждането или отглеждането на селскостопански продукти да се счита за такава дейност. Поради това тези дейности се съдържат и в дефиницията по член 2, буква в) от Регламент № 1782/2003. Следва обаче да се има предвид, че освен това тази разпоредба включва в понятието за селскостопанска дейност и поддържането на земята в добро селскостопанско и *екологично* състояние, както е определено в член 5.

30. Следователно за разлика от това, което законодателството на автономна област Арагон изглежда изисква [15], наличието на *селскостопанска дейност* не предполага постоянните пасища да се използват за производството на селскостопански продукти. Всъщност, видно от дефиницията на понятието за селскостопанска дейност по член 2, буква в) от Регламент № 1782/2003, дори поддържането на земята в добро селскостопанско и екологично състояние само по себе си също следва да се счита за такава дейност. Освен това съгласно член 5 от Регламента посоченото поддържане се отнася именно до земята, която вече не се използва за целите на производството. При това положение, както Съдът вече е постановил в това отношение, за даваща право на помощ следва да се счита и площ, чието използване служи главно за управление на ландшафта и за опазване на природата [16].

11 — Вж. решение Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, т. 54).

12 — Решение Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, т. 58).

13 — Решения Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, т. 58 и 62), Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, т. 44) и Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, т. 58).

14 — Решение Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, т. 63).

15 — Вж. точка 16 от настоящото заключение.

16 — Решение Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, т. 49).

31. Следователно, когато площите, декларирани от даден земеделски производител в молба за помощи, отговарят на посочените три условия, те представляват „хектари, даващи право на помощи“ по смисъла на член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003. Всеки един хектар на посочената площ, свързан с всякакъв вид право на плащане, с което разполага даден земеделски производител, дава право на плащане на сумата, определена съгласно правото на плащане. За разлика от това Регламентът не оставя никаква свобода на действие на държавите членки да обвързват допустимостта за подпомагане с други условия.

32. Поради това е без значение и обстоятелството дали площите, декларирани като постоянни пасища, вече са съществували като такива към момента на определянето на правата на плащане, например като фуражни площи, или едва впоследствие са били превърнати, например от обработваема земя в постоянни пасища. Напротив, обичайните права на плащане не подлежат на обвързване със специфични площи, тъй като по схемата за единно плащане се предоставя пряко подпомагане на доходите, което не зависи от производството [17].

33. Този извод се подкрепя от систематични съображения. Така, от една страна, член 46, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 потвърждава факта, че по принцип не е налице задължение да се активират правата на плащане точно с онази земя, за която по-рано те са били предоставени. Всъщност съгласно тази разпоредба правата на плащане могат „да се прехвърлят по силата на продажба или всякакво друго безусловно прехвърляне заедно със земята или отделно от земята“.

34. От друга страна, следва да се посочи член 53 от Регламент № 1782/2003, който съдържа специфична разпоредба относно определянето на правата на плащане в случая, когато през референтния период, а именно 2000—2002 г., даден земеделски производител е бил задължен да остави част от земите в стопанството си под угар. В това отношение член 54, параграф 2, изрично по изключение от член 44, параграф 2, предвижда, че хектар, даващ право на помощи при земи под угар, по принцип означава само селскостопански площи, които са заети от обработваема земя. Следователно тази разпоредба обвързва по изключение правото на плащане с определен тип площ, даваща право на помощ. Така по аргумент от противното става ясно, че с оглед на обичайните права на плащане обстоятелствата към момента на тяхното определяне не влияят впоследствие върху това с какви даващи право на помощ площи могат по-късно да бъдат активирани правата на плащане.

35. Накрая обстоятелството, че постоянните пасища могат да се считат за даващи право на помощ независимо от предишното им използване за други цели или от реалното им използване за целите на производството на селскостопански продукти, също е в съответствие с целите на Регламент № 1782/2003. Така в съображение 4 от Регламента изрично е подчертан положителният ефект, който постоянните пасища имат върху околната среда [18]. В съответствие с тази цел член 5, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 изисква от държавите членки да следят земя, която е била заета от постоянни пасища в периода на преструктуриране на системата на подпомагане през 2003 г., да продължава да се поддържа и като заета от постоянни пасища.

17 — Вж. съображение 24 от Регламент № 1782/2003, според което „е необходимо да се доведе докрай преминаването от подпомагане на производството към подпомагане на земеделския производител, като се използва система за помощ, отделена от производството за всяко стопанство“.

18 — Съгласно съображение 4 от Регламент № 1782/2004, „[т]ъй като постоянните пасища има положителен ефект върху околната среда, е удачно да се приемат мерки, които да насърчат поддържането на съществуващите постоянни пасища и да предотвратят превръщането им в обработваема земя“.

36. Нещо повече, за тази цел член 4 от Регламент № 796/2004 оправомощава държавите членки да вземат специални мерки в случай на намаляване на съществуващите на национално или регионално равнище постоянни пасища. Ето защо може да се предвиди задължението да възстановят земя в земя за постоянно пасище например за тази земеделски производители, които имат земя на разположение, която е била преобразувана от земя за постоянно пасище в земя за други цели [19].

37. Следователно Регламент № 1782/2003 по никакъв начин не представлява пречка за разширяване на постоянните пасища, а по-скоро поради техния положителен ефект върху околната среда има за цел да гарантира тяхното запазване. Евентуално *намаляването* на площите на постоянните пасища може да съставлява основание, което дава право на държавите членки да предприемат насрещни мерки.

38. Следователно на първия преюдициален въпрос трябва да се отговори, че Регламент № 1782/2003, и по-специално член 44, параграф 2 от него, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която всички площи на постоянни пасища, декларирани от земеделски производител, които надвишават фуражните площи, взети предвид в съответния момент при определяне на полагащите му се права на плащане, се считат за хектари, даващи право на помощи, само ако те реално се използват за животновъдство.

Б– *По втория преюдициален въпрос*

39. Вторият въпрос цели да се изясни дали член 29 от Регламент № 1782/2003 допуска национална правна уредба като спорната в главното производство, която, доколкото площите на постоянни пасища, декларирани в молбата за единни плащания, надвишават фуражните площи, взети предвид в съответния момент при определяне на правата на плащане, установява законовата презумпция, че земеделският производител изкуствено е създал условията за получаване на плащанията.

40. Запитващата юрисдикция поставя този въпрос само в случай че на първия преюдициален въпрос следва да се отговори отрицателно. Следователно в светлината на съображенията ми, изложени по-горе, не е необходимо да се дава отговор на този въпрос; въпреки това по-нататък ще разгледам този въпрос при условията на евентуалност.

41. Съгласно член 29 от Регламент № 1782/2003 не се извършват никакви плащания в полза на бенефициенти, за които е установено, че изкуствено са създали условията за получаване на такива плащания с оглед да получат облаги в противоречие с целите на въпросната схема за подпомагане.

42. Според Испания разглежданата национална правна уредба е съвместима с тази разпоредба. Необходимо било да се предотврати по повод на получаването на плащания по схемата за единно плащане площи, заети от обработваема земя, които към съответния момент били регистрирани за целите на предоставянето на права на плащане, да се заменяли неоснователно и с цел злоупотреба с площи, заети от пасища, тъй като със замяната на обработваема земя с пасища в действителност се прикривало изоставянето на същинската селскостопанска дейност.

19 — Член 4, параграф 2 от Регламент № 796/2004.

43. Видно от неговия текст, член 29 от Регламент № 1782/2003 по същество съответства на член 4, параграф 3 от Регламент № 2988/95[20], който на свой ред може да се разглежда като кодифициране на постоянната практика на Съда, съгласно която правните субекти не могат да се позовават на нормите на Съюза с измамна или противоправна цел[21]. Всъщност прилагането на конкретна уредба в правото на Съюза не може да се разпростре така, че да обхване злоупотребите на икономическите оператори[22].

44. От практиката на Съда следва, че за да се докаже наличие на злоупотреба от страна на потенциален бенефициент, е необходимо, от една страна, от съвкупност от обективни обстоятелства да произтича, че въпреки формалното спазване на предвидените в съответната правна уредба условия целта, преследвана с тази правна уредба на Съюза, не е била постигната, и от друга страна, да е съществувало намерението да се получи предимство от правната уредба на Съюза чрез изкуствено създаване на условията, необходими за неговото получаване[23]. Това следва да бъде установено от националния съд. Доказването трябва да е съгласно правилата на националното право, стига да не се накърнява действието на правото на Съюза[24].

45. Отнесено към прилагането член 29 от Регламент № 1782/2003, това означава, че трябва да са налице както обективен, така и субективен елемент. Следователно правна уредба, която общо и независимо от преценката на конкретни обстоятелства установява презумпцията, че по отношение на допълнително декларирани площи на постоянни пасища даден земеделски производител изкуствено е създал условията за получаването на плащания, изначало не попада в приложното поле на член 29 от Регламент № 1782/2003.

46. Както Комисията правилно посочва, по-специално не може да се установи дори наличието на обективен елемент на евентуална злоупотреба. С новата система на подпомагане законодателят на Съюза е имал за цел именно да отдели подпомагането на доходите на земеделските стопани във възможно най-голяма степен от производството[25]. Следователно обстоятелството, че даден земеделски производител активира права на плащане с площи, заети от постоянни пасища, които съгласно изискванията на член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 дават право на помощи, е изцяло в съответствие с целта на схемата за единно плащане.

20 — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166). В редица други актове на Съюза се съдържа разпоредба, всяка една от които съответства на тази разпоредба; вж. например също член 7 от Регламент (ЕО) № 1259/1999 на Съвета от 17 май 1999 година относно установяването на общи правила за схемите за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика (ОВ L 160, стр. 113) или изрично озаглавения „Клауза относно заобикалянето“ член 193 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари […] (ОВ L 299, стр. 1), както и член 4, параграф 8 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 […] (ОВ L 25, стр. 8).

21 — В този смисъл вж. също точка 80 от заключението на генералния адвокат Alber по дело Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). Относно посочената съдебна практика вж. само решения Kefalas и др. (C-367/96, EU:C:1998:222, т. 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, т. 33), Halifax и др. (C-255/02, EU:C:2006:121, т. 68), Agip Petroli (C-446/04, EU:C:2006:241, т. 19) и SICES и др. (C-155/13, EU:C:2014:145, т. 29).

22 — Вж. решения Cremer (C-125/76, EU:C:1977:148, т. 21), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, т. 21), Halifax и др. (C-255/02, EU:C:2006:121, т. 69), Agip Petroli (C-446/04, EU:C:2006:241, т. 20), Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, т. 31) и Christodoulou и др. (C-116/12, EU:C:2013:825, т. 63).

23 — Вж. решения Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, т. 52 и сл.), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, т. 39), Halifax и др. (C-255/02, EU:C:2006:121, т. 74 и сл.), Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, т. 64), Унгария/Словакия (C-364/10, EU:C:2012:630, т. 58), Christodoulou и др. (C-116/12, EU:C:2013:825, т. 64) и Слънчева сила (C-434/12, EU:C:2013:546, т. 29).

24 — Вж. решения Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, т. 54), Christodoulou и др. (C-116/12, EU:C:2013:825, т. 65) и Слънчева сила (C-434/12, EU:C:2013:546, т. 30).

25 — Вж. още веднъж съображение 24 от Регламент № 1782/2003.

47. Освен това следва да се посочи, че що се отнася до неправомерно декларираните постоянни пасища, в становището си самата Испания говори за случаи на действия, извършени от „няколко бенефициенти“. С оглед на това има още по-малко основание да се приеме, че не би могло ефективно да се предотврати описаният вид злоупотреби чрез последователното прилагане на подробните уредби, вече приети на равнището на Съюза за целите на гарантирането на ефективен контрол.

48. Накрая, не са убедителни и изложените от Испания съображения, в които правната спорна уредба се свързва с критиките на Сметната палата относно недостатъци на правилната оценка на допустимостта на постоянните пасища за подпомагане [26]. Всъщност посочената критика визира извършването на плащания за площи, които не отговарят на изискванията за допустимост за подпомагане, предвидени в член 44, параграф 2 от Регламент № 1782/2003. От информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, обаче е видно, че във висящите пред нея производства между страните не се оспорва наличието на някои даващи право на помощи площи, изцяло заети от постоянни пасища.

49. Следователно на втория преюдициален въпрос трябва да се отговори в смисъл, че член 29 от Регламент № 1782/2003 не допуска национална правна уредба, която, доколкото площите на постоянни пасища, декларирани в молбата за единни плащания на земеделски производител, надвишават фуражните площи, взети предвид в съответния момент при определяне на правата му на плащане, установява законовата презумпция, че този земеделски производител изкуствено е създал условията за получаване на плащанията.

V – **Заключение**

50. Предвид гореизложеното в заключение предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване, отправено от Tribunal Supremo, както следва:

„Регламент (ЕО) № 1782/2003, и по-специално член 44, параграф 2 и член 29 от него, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която всички площи на постоянни пасища, декларирани от земеделски производител в рамките на молба за единни плащания, които надвишават фуражните площи, взети предвид в съответния момент при определяне на полагащите му се права на плащане, се считат за хектари, даващи право на помощи, само ако те реално се използват за животновъдство, а в останалите случаи се презумира, че земеделският производител изкуствено е създал условията за получаване на плащанията“.

26 — Вж. позоваванията, посочени по-горе в бележка под линия 3.