Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

2 юли 2015 година*

„Преюдициално запитване — Селско стопанство — Обща селскостопанска политика — Схема на единно плащане — Регламент (ЕО) № 73/2009 — Член 34, параграф 2, буква а) — Понятие „площи, отговарящи на условията за подпомагане“ — Понятие „земеделска площ“ — Площ, състояща се от рекултивиран покривен почвен пласт върху закрито депо за отпадъци — Използване за целите на селското стопанство — Допустимост“

По дело C-422/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Германия) с акт от 15 юли 2013 г., постъпил в Съда на 25 юли 2013 г., в рамките на производство по дело

Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

срещу

Uta Wree,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: A. Tizzano, председател на състава, S. Rodin, A. Borg Barthet (докладчик), E. Levits, и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: M. N. Jääskinen,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, от W. Ewer, и A. Behnsen, Rechtsanwälte,

— за U. Wree, от A. Kröner, Rechtsanwältin,

— за датското правителство, от C. Thorning и R. Holdgaard, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от H. Kranenborg и G. von Rintelen, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 юли 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване е относно тълкуването на член 34, параграф 2, буква а) от 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, стр. 16 и поправка в ОВ L 43, 2010 г., стр. 7).

2 Това преюдициално запитване е отправено във връзка със спор между Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig Holstein (Служба по въпросите на селското стопанство, околната среда и селските райони на провинция Шлезвиг-Холщайн, наричана по-нататък „Landesamt“) и г-жа Uta Wree, тъй като се иска площите, съставляващи рекултивирания покривен почвен пласт върху две депа за отпадъци, едното от които се намира в процес на закриване, а другото — на фазата на следексплоатационните грижи, да бъдат признати за площи, отговарящи на условията за отпускане на разглежданата помощ.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 73/2009

3 Регламент № 73/2009 отменя и заменя, считано от 1 януари 2009 г., 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 и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177 и поправка в ОВ L 307, 18.11.2008 г., стр. 22).

4 Съображение 7 от Регламент №°73/2009 гласи следното:

„В Регламент […] № 1782/2003 бе отчетено положителното въздействие на постоянните пасища за околната среда. Предвидените в този регламент мерки за насърчаване на запазването на съществуващите постоянни пасища с оглед предотвратяване на масовото им превръщане в обработваема земя следва да бъдат запазени“.

5 Съгласно член 2 от Регламент № 73/2009 за целите на същия „се прилагат следните определения:

„[…]

в) „селскостопанска дейност“ означава производството или отглеждането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели или поддържането на земята в добро земеделско и екологично състояние, както е определено съгласно член 6 от настоящия регламент;

[…]

з) „земеделска площ“ означава [общата] площ, която е заета от обработваема земя, постоянни пасища или трайни насаждения“.

6 Член 34 Регламент № 73/2009 предвижда:

„1. Помощта по схемата за единно плащане се отпуска на земеделските стопани при активиране на правото на плащане на хектар, отговарящ на условията за подпомагане. Активираните права на плащане дават право на изплащане на сумите, определени в тях.

2. За целите на настоящия дял „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“ означава:

а) всяка земеделска площ на стопанството и площите, засети с дървесни култури с кратък цикъл на ротация (код по КН ex06029041), които се използват за селскостопанскадейност, или — в случай че площите се използват също и за неселскостопански дейности — които се използват предимно за селскостопански дейности […]

[…]“.

Регламент (ЕО) № 1120/2009

7 Съгласно член 2 от Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от от 29 октомври 2009 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент № 73/2009 (ОВ L 316, стр. 1):

„За целите на дял III от Регламент […] № 73/2009 и на настоящия регламент се прилагат следните определения:

а) „обработваема земя“ означава земя, обработвана с цел производство на селскостопански култури или поддържана в добро селскостопанско и екологично състояние в съответствие с член 6 от Регламент […] № 73/2009 […]

[…]

в) „постоянно пасище“ означава земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин (самозасяване) или чрез култивиране (засяване), която не е била включена в ротационното засяване на стопанството в продължение на пет или повече години, с изключение на земите, оставени под угар […]; […] за тази цел „трева или други тревни фуражни култури“ означава всички тревисти растения, които по традиция се срещат в естествените пасбища или обикновено са включени в смесите за семена за пасбища или ливади в държавата членка (независимо дали се използват за паша на животните или не) […].

[…]“.

8 Съгласно член 9 от Регламент № 1120/2009:

„За целите на член 34, параграф 2, буква а) от Регламент […] № 73/2009, когато земеделска площ на стопанството се използва и за неселскостопански дейности, за тази площ се счита, че се използва предимно за селскостопански дейности, ако селскостопанската дейност може да се упражнява, без да бъде затруднена в значителна степен от интензивността, естеството, продължителността и сроковете на неселскостопанската дейност.

Държавите членки установяват критерии за изпълнението на първа алинея на техните територии“.

Регламент (ЕО) № 1122/2009

9 Съгласно член 58, трета алинея от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор (ОВ L 316, стр. 65 и поправка в ОВ L 316 от 2.12.2009 г.), ако разликата между декларираната от даден земеделски производител площ е по-голяма повече от 50 % от площта, по отношение на която са изпълнени всички приложими изисквания за отпускането на помощ, на земеделския производител не се изплащат помощи и също така той бива санкциониран със сума, съответстваща на разликата между тези две площи.

Директива 1999/31/ЕО

10 Член 1, параграф 1 от Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци (ОВ L 182, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 5, стр. 94) предвижда:

„С оглед изпълнението на изискванията на Директива 75/442/ЕИО [на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците [неофициален превод] (ОВ L 194, стр. 39)], и по-специално [на] членове 3 и 4 от нея, настоящата директива има за цел чрез строги експлоатационни и технически изисквания относно отпадъците и депата да предвиди мерки, процедури и насоки за предотвратяване или ограничаване, доколкото е възможно, на отрицателното въздействие върху околната среда, и по-специално замърсяването на повърхностните, на подземните води, почвата, въздуха, общо на околната среда, включително парниковия ефект, както и всеки произтичащ от това риск за здравето на човека, през целия жизнен цикъл на депото“.

11 Съгласно член 13 от Директива 1999/31:

„Държавите членки по целесъобразност приемат мерки в съответствие с разрешителното, за да може:

[…]

в) след окончателното закриване на депото операторът да отговаря за неговата поддръжка, за мониторинга и [за] контрола по време на последващите грижи за такъв срок, какъвто е определен от компетентния орган, като се вземе предвид времето, през което депото може да представлява опасност.

Операторът уведомява компетентния орган за всяко неблагоприятно въздействие върху околната среда, установено чрез процедурите по контрол, и се съобразява с решението на компетентния орган за естеството и графика на корективните мерки;

г) толкова дълго време, колкото компетентният орган счита, че депото може да представлява опасност за околната среда […] и без да се засяга каквото и да било общностно или национално законодателство по отношение на притежателя на отпадъците, операторът на депото да е отговорен за мониторинга и анализа на газовете, отделяни от депата, и инфилтратите от площадките, както и режима на подземните води в околностите на депата, в съответствие с приложение III“.

Германското право

12 От акта за преюдициално запитване следва, че съгласно член 3, параграф 10 от Закона за насърчаване на кръговата икономика и за гарантиране на екологичното обезвреждане на отпадъците (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (наричан по-нататък „Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“), депата за отпадъци представляват строителни съоръжения или инсталации за обезвреждане на отпадъци. При всички случаи те запазват този статут през целия срок, през който е налице задължение за полагане на следексплоатационни грижи и спазване на правилата за сигурност.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

13 Г-жа Wree е ветеринарен лекар и има овцеферма, където отглежда по-специално месодайни овце и агнета.

14 Стадата на жалбоподателката пасат на различни пасища в района на окръг Северна Фризия (Германия) и на окръг Шлезвиг-Фленсбург (Германия).

15 Към тези пасища спадат по-специално рекултивираните покривни почвени пластове на депото за отпадъци Аренсхьофт в окръг Северна Фризия и на депото за отпадъци Шлезвиг-Хафертайх в окръг Шлезвиг-Фленсбург. И в двете надземни депа е приключила фазата по депониране на отпадъци. Депото Аренсхьофт понастоящем е в процес на закриване и предстои да премине във фазата на следексплоатационните грижи, докато депото Шлезвиг-Хафертайх вече е в последната фазата на следексплоатационните грижи.

16 Г-жа Wree и операторите на разглежданите депа са сключили договор, с който се разрешава овцете на г-жа Wree да пасат безвъзмездно на зелените площи, разположени върху площадките на тези депа.

17 Сключеният между г-жа Wree и оператора на депото Аренсхьофт договор е квалифициран като „договор за аренда на отделни земеделски площи“. Съгласно член 7, параграф 1, първо и второ изречения от този договор „[ц]ел на договора е да се предотврати обрастването на терена с храсти[, а] арендатор[ът] се задължава съгласувано и в сътрудничество с арендодателя да предотвратява увреждането на растителната покривка“.

18 Член 19, параграф 1 от този договор гласи:

„Арендодателят или негов пълномощник имат право по всяко време да влизат в отдадените под аренда земи и да извършват проверки“.

19 От 2007 г. между г-жа Wree и оператора на депото Шлезвиг-Хафертайх също са сключени съответни договори.

20 На 11 май 2010 г. г-жа Wree иска да ѝ бъде изплатена помощ въз основата на схемата за единното плащане за 2010 г., като във връзка с това тя декларира като площи, отговарящи на условията за подпомагане, 25,5098 хектара, в които се включват зелените площи върху двете депа за отпадъци Аренсхьофт и Шлезвиг-Хафертайх.

21 С решение от 14 декември 2010 г. Landesamt отхвърля това искане, с мотива че 19,7855 хектара от заявените площи не са отразени в регистъра на земеделските площи и че декларираните от г-жа Wree площи, отговарящи на условията за подпомагане, следва в действителност да бъдат определени на 5,7243 хектара. Поради тази причина, като прилага член 58, трета алинея от Регламент № 1122/2009 Landesamt решава, че на г-жа Wree не трябва да бъде изплащана помощ въз основа на схемата на единното плащане.

22 Г-жа Wree обжалва решението на Landesamt по административен ред. Тя твърди, че използва площите, разположени върху посочените депа, за отглеждане на овце и че заравнява и коси някои части от тези земи. Освен това тя аргументира жалбата си и като посочва, че цялата площ на същите депа може да се използва без ограничение за паша на овце.

23 С решение от 31 март 2011 г. Landesamt отхвърля посочената жалба като неоснователна. В мотивите към решението си Landesamt изтъква, че посочените в заявлението на г-жа Wree земи не представляват земеделска площ по смисъла на Регламент № 73/2009, а са закрити депа по смисъла на Наредбата за депата за отпадъци (Deponieverordnung).

24 На 15 април 2011 г. г-жа Wree подава жалба срещу това решение пред Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд на провинция Шлезвиг-Холщайн), като твърди по-конкретно че спорните площи не следва да се разглеждат за „използвани“ основно като закрити депа, защото това е тяхното състояние, а не начинът на тяхното използване. За разлика от това Landesamt изтъква, че посочените площи се използват основно като депа за отпадъци във фазата на следексплоатационните грижи и че по причини, свързани със стабилността на тези депа, посочените площи могат контролирано да се използват за паша на овце. Според Landesamt операторите на депата са предоставили безвъзмездно спорните площи на разположение на г-жа Wree предимно за да се избегнат нежелани биологични процеси, които могат да повлияят на стабилността на депата за отпадъци.

25 С решение от 19 януари 2012 г. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht уважава жалбата на г-жа Wree. Този съд приема, че последната има право на единното плащане за 2010 г. и че посочените площи трябва да бъдат взети предвид при изчисляването на помощта, заявена от заинтересованото лице.

26 С определение от 3 септември 2012 г. Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Върховен административен съд на провинция Шлезвиг-Холщайн) допуска възможността Landesamt да подаде въззивна жалба срещу посоченото съдебно решение.

27 Пред запитващата юрисдикция Landesamt по-специално поддържа тезата, че депата за отпадъци Аренсхьофт и Шлезвиг-Хафертайх не следва да се разглеждат като земеделска площ по смисъла на член 2, буква з) от Регламент № 73/2009.

28 Тъй като е на мнение, че разрешаването на спора в главното производство зависи от тълкуването на правото на Съюза, Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Може ли да се квалифицира като „земеделска площ“ по смисъла на член 34, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 73/2009, площ, която действително се използва за селскостопанска дейност (като пасище за целите на овцевъдството), като обаче тази площ образува покривния почвен пласт върху площадка на депо за отпадъци, намираща се във фазата на следексплоатационните грижи?“.

По преюдициалния въпрос

29 С поставения въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 34, параграф 2, буква а) от Регламент № 73/2009 следва да бъде тълкуван в смисъл, че площ, която, макар и използвана като пасище за целите на овцевъдството, образува покривния почвен пласт върху депо за отпадъци, намиращо се на фазата на следексплоатационните грижи, съставлява „земеделска площ“ по смисъла на посочената разпоредба.

30 В съответствие с посочената разпоредба на условията за подпомагане отговаря по-специално всяка земеделска площ, която се използва за селскостопанска дейност, или — в случай че земите се използват също и за други неселскостопански дейности — която се използват предимно за селскостопански дейности.

31 Понятието „земеделска площ“ е определено в член 2, буква з) от Регламент № 73/2009 като „[общата] площ, която е заета от обработваема земя, постоянни пасища или трайни насаждения“.

32 В спора в главното производство е безспорно, че разглежданите площи се ползват като пасища.

33 Въпреки това, за да могат да бъдат квалифицирани като „постоянни пасища“, а следователно и като „земеделски площи“ по смисъла на член 2, буква з) от Регламент № 73/2009, тези площи трябва да отговарят на дефиницията по член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009, съгласно която „постоянно[то] пасище“ представлява „земя[та], използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин (самозасяване) или чрез култивиране (засяване), която не е била включена в ротационното засяване на стопанството в продължение на пет или повече години, с изключение на земите, оставени под угар“. Тази разпоредба пояснява, че „за тази цел „трева или други тревни фуражни култури“ означава всички тревисти растения, които по традиция се срещат в естествените пасбища или обикновено са включени в смесите за семена за пасбища или ливади в държавата членка (независимо дали се използват за паша на животните или не)“.

34 Що се отнася, на първо място, до въпроса дали площите, образуващи покривния почвен пласт върху депата за отпадъци, намиращи се във фазата на следексплоатационните грижи, могат да бъдат квалифицирани като „земи“ по смисъла на посочената разпоредба, следва да се отбележи, че г-жа Wree изтъква в писменото си становище, че депата за отпадъци, разглеждани в главното дело, имат няколко покривни пласта, над които е нанесен последният слой, съдържащ налични в естествената почва елементи, а именно пясък и глина.

35 В това отношение, като необходимата проверка във връзка с това следва да бъде извършена от запитващата юрисдикция, ако рекултивираният покривен почвен пласт върху тези депа за отпадъци би трябвало по-специално да бъде колкото е възможно по-близък до естествените площи, покрити с трева или с други тревни фуражи, този пласт следва да се приеме за „земя“ по смисъла на Регламент № 73/2009.

36 На следващо място, що се отнася до квалификацията на разглежданите в настоящото дело площи като „постоянни пасища“ по смисъла на член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009, тази квалификация зависи от ефективното използване на въпросните земи, като се взема предвид обстоятелството, че когато дадени площи се използват като „постоянно пасище“ по смисъла на тази разпоредба, тези земи следва да се квалифицират като „земеделски“ (вж. по аналогия решение Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, т. 37).

37 Следователно във връзка с това е ирелевантна съдържащата се в договора за аренда клауза, че осъществяваната от г-жа Wree дейност върху разглежданите в главното дело площи има за цел да предотврати или да ограничи тяхното обрастването с храсти, за да може да се избегне унищожаването на покривния почвен пласт на депата за отпадъци.

38 Също така посоченото от Landesamt обстоятелство, че посочените площи трябвало да бъдат подчинени на режима на управление на отпадъците, не би следвало само по себе си да препятства възможността тези площи да могат да бъдат квалифицирани като „постоянни пасища“ по смисъла на посочената разпоредба.

39 От изложените съображения следва, че площите, образуващи покривния почвен пласт върху дадено депо за отпадъци, намиращо се във фазата на следексплоатационните грижи, са „земеделски площи“ по смисъла на член 34, параграф 2, буква а) от Регламент № 73/2009, в случай че е ефективно използвана като постоянно пасище, което следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция.

40 За да бъде даден полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се посочи в допълнение, че за да отговарят на условията за подпомагане по член 34, параграф 2, буква а) от Регламент № 73/2009, земеделските площи, предмет на спора в главното производство, трябва да се използват за селскостопанска дейност, или — в случай че земите се използват също и за неселскостопански дейности — да бъдат използвани предимно за такива цели.

41 В това отношение член 9, първа алинея от Регламент № 1120/2009 уточнява, че дадена площ се счита за използвана предимно за селскостопански дейности, ако селскостопанската дейност може да се упражнява, без да бъде затруднена в значителна степен от интензивността, естеството, продължителността и сроковете на неселскостопанската дейност.

42 В конкретния случай е безспорно, че г-жа Wree пасе стадата си на площите, съставляващи рекултивирания покривен почвен пласт на двете депа за отпадъци. Тази дейност, доколкото тя се състои в развъждането и отглеждането на животни за селскостопански цели, следователно представлява „селскостопанска дейност“ по смисъла на член 2, буква в) от Регламент № 73/2009.

43 Запитващата юрисдикция трябва също така да провери дали, а при необходимост и при какви условия, върху спорните земи е упражнявана неселскостопанска дейност, като договорно или законово предвидената възможност за упражняване на неселскостопанска дейност сама по себе си не е достатъчна, за да може да се установи, че тези площи действително са били използвани за такава неселскостопанска дейност. От това следва, че в конкретния случай обстоятелството, че договорът за аренда позволява на арендодателя по всяко време да влиза в земите, предмет на главното производство, и да извършва проверки там, по никакъв начин не предопределя действителното им използване.

44 Накрая следва да се припомни, че за да отговарят на условията за подпомагане по смисъла на член 34, параграф 2, буква а) от Регламент № 73/2009, земеделските площи, разглеждани в главното производство, трябва да бъдат включени в стопанството на съответния земеделски стопанин. Съдът е постановил в това отношение, че такъв е случаят, когато земеделският

стопанин разполага с известна автономия по отношение на тази площ, достатъчна за осъществяване на неговата селскостопанска дейност (вж. по аналогия решение Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, т. 58 и 62).

45 С оглед на всички изложени съображения на поставения въпрос трябва да се отговори, че член 34, параграф 2, буква а) от Регламент № 73/2009 следва да бъде тълкуван в смисъл, че площите, образуващи покривния почвен пласт на дадено депо за отпадъци, намиращо се на фазата на следексплоатационните грижи, са „земеделски площи“ по смисъла на тази разпоредба, доколкото ефективно се използват като постоянно пасище.

По съдебните разноски

46 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Член 34, параграф 2, буква а) от 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, следва да бъде тълкуван в смисъл, че площите, образуващи покривния почвен пласт на дадено депо за отпадъци, намиращо се на фазата на следексплоатационните грижи, са „земеделски площи“ по смисъла на тази разпоредба, доколкото ефективно се използват като постоянно пасище.

Подписи