



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

5 февруари 2015 година *

„Преюдициално запитване — Селско стопанство — Обща селскостопанска политика — Регламент (ЕИО) № 2078/92 — Земеделски производствени методи, съвместими с изискванията за опазване на околната среда и поддържането на природата — Оставяне на земеделски земи под угар за цели, свързани с околната среда — Агроекологични помощи, изплащани на земеделските производители и финансирани съвместно с Европейския съюз — Получател на такива помощи“

По дело C-498/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Symvoulio tis Epikrateias (Гърция) с акт от 1 август 2013 г., постъпил в Съда на 16 септември 2013 г., в рамките на производство по дело

Agrooikosystemata EPE

срещу

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon,

Perifereia Thessalias (Perifereaki Enotita Magnisias),

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: A. Borg Barthet (докладчик), изпълняващ функцията на председател на шести състав, E. Levits и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Agrooikosystemata EPE, от P. Giatagantzidis, dikigoros,

— за Ypourgos Oikonomikon и Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon, както и за гръцкото правителство, от I. Chalkias и E. Leftheriotou, в качеството на представители,

* Език на производството: гръцки.

— за Европейската комисия, от J. Aquilina и D. Triantafyllou, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване е относно тълкуването на Регламент (ЕИО) № 2078/92 на Съвета от 30 юни 1992 година относно земеделските производствени методи, съвместими с изискванията за опазване на околната среда и поддържането на природата (ОВ L 215, стр. 85) и Регламент (ЕО) № 746/96 на Комисията от 24 април 1996 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 2078/92 (ОВ L 102, стр. 19).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Agrooikosystimata EPE (наричано по-нататък „Agrooikosystimata“), от една страна, и от друга страна, Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (министър на икономиката и финансите), Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (министър на развитието на селските райони и храните) и Perifereia Thassalias (Perifereaki Enotita Magnisias) (област Тесалия, окръг Магнизиас), във връзка с изключването от програмата за поставяне на земеделски земи под угар (наричана по-нататък „програмата RTALT“) на наети от Agrooikosystimata земеделски земи.

Правна уредба

Регламент № 2078/92

- 3 Второ, четвърто, десето, единадесето и дванадесето съображение от Регламент № 2078/92 имат следното съдържание:

„като има предвид, че мерките за намаляване на селскостопанското производство в Общността трябва да имат благоприятен ефект върху околната среда,

[...]

като има предвид, че въз основа на подходяща схема за помощи земеделците могат да осъществяват истински функции в полза на цялото общество чрез въвеждането или запазването на производствени методи, съвместими с нарасналите изисквания за опазване на околната среда и природните ресурси или с изискванията за поддържане на природата и ландшафта,

[...]

като има предвид, че мащабите на проблемите налагат схемите да могат да се прилагат в полза на всички земеделци от Общността, които поемат ангажимент да работят така, че да опазват, поддържат или подобряват околната среда и природата и да избягват всяка нова интензификация на селскостопанското производство,

като има предвид [...] че се оказва [...] уместно да се въведе схема, позволяваща оставянето на земеделските земи под угар за постигането на цели, свързани с околната среда и опазването на природните ресурси,

като има предвид, че предвидените в настоящия регламент мерки трябва да стимулират земеделците да поемат задължения за прилагане на методи на обработване на земята, съвместими с изискванията за опазване на околната среда и поддържането на природата, и по този начин да допринасят за равновесието на пазарите; че тези мерки трябва да компенсират понесените от земеделците загуби на доходи поради намаляване на производството и/или увеличаване на производствените разходи и да бъдат съобразени с ролята, която имат за подобряването на околната среда“ [неофициален превод].

4 Съдържанието на член 1 от Регламент № 2078/92 е следното:

„Създава се общностна схема за помощи, финансирани съвместно с Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство (ФЕОГА), секция „Гарантиране“, които:

- подпомагат предвидените във връзка с общите организации на пазарите промени,
- допринасят за постигане на целите на общностните политики в областта на селското стопанство и околната среда,
- допринасят за осигуряване на подходящи доходи за земеделците.

Предназначението на тази общностна схема за помощи е:

- а) да създаде благоприятни условия за използване на селскостопански практики, насочени към намаляване на причиняваното от селското стопанство замърсяване на околната среда, като чрез намаляване на производството допринася и за постигане на по-добро равновесие на пазарите;
- б) да създаде благоприятни условия за преминаване към екстензивни методи в растениевъдството и отглеждането на едър рогат добитък и овце, благоприятни за околната среда, включително за превръщането на обработваемите земи в екстензивни пасища;
- в) да създаде благоприятни условия за използване на земеделската земя, съвместимо с опазването и подобряването на околната среда, природната среда, ландшафта, природните ресурси, почвата и генетичното многообразие;
- г) да насърчи поддържането на изоставените земеделски земи и горски площи, там където това се оказва необходимо по причини, свързани с околната среда, с опасност от природни бедствия или от пожари, и по този начин да предотврати опасностите, свързани с обезлюдяването на селските региони;
- д) да насърчи поставянето на земеделските земи под угар за постигане на свързани с околната среда цели;
- е) да насърчи използването на земята за свободен достъп и развлечения;
- ж) да създаде благоприятни условия за по-добра осведоменост и запознаване на земеделците с методи на селскостопанска дейност, съвместими с изискванията за опазване на околната среда и природните ресурси“ [неофициален превод].

5 Член 2, параграф 1 от посочения регламент предвижда следното:

„При условие че е налице положително въздействие върху околната среда и природата, схемата може да включва помощ за земеделските производители, които поемат задължение:

[...]

а) да поддържат изоставени земеделски земи или горски площи;

е) да поставят земеделската земя под угар поне за 20 години с оглед на нейното използване за свързани с околната среда цели, и по-специално за създаване на биотопни резервати или природни паркове, или за опазване на водите;

[...]“ [неофициален превод].

6 Член 4, параграф 1 от посочения регламент гласи:

„На земеделските производители, които поемат най-малко за пет години едно или повече от посочените в член 2 задължения, в съответствие с приложимата в тяхната зона програма се изплаща годишна премия за всеки оставен под угар хектар земя или за всяко стадо добитък, с което е намалена бройката на стадата. При оставяне на земите под угар срокът на това задължение е двадесет години“ [неофициален превод].

7 Член 5 от Регламент № 2078/92 гласи:

„1. За постигане на целите на настоящия регламент, в рамките на общите административни разпоредби по член 3, параграф 4 и/или на зоналните програми държавите членки определят:

а) условията за отпускане на помощта;

б) размера на помощите в зависимост от поетото от получателя задължение и в зависимост от загубата на приходи и насърчителния характер на мярката;

в) условията, при които, в случай че няма желаещи земеделци, помощта за поддържане на изоставените площи, посочени в член 2, параграф 1, буква д), може да бъде отпусната на лица, които не са земеделци;

[...]

2. Въз основа на настоящия регламент не може да се отпуска никаква помощ за площите, предмет на общностната схема за поставяне под угар на земите, използвани за продукция, която не е за хранителни нужди.

[...]“ [неофициален превод].

8 Регламент № 2078/92 е отменен с член 55, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета от 17 май 1999 година относно подпомагане развитието на селските райони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), и за изменение и отмяна на някои регламенти (ОВ L 160, стр. 80; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 28, стр. 134).

- 9 По силата на член 55, параграф 3 от Регламент № 1257/1999 обаче отменените регламенти и заличените разпоредби съгласно параграфи 1 и 2 съответно продължават да се прилагат за действията, които Комисията на Европейските общности е одобрила съгласно цитираните регламенти преди 1 януари 2000 г.

Регламент № 746/96

- 10 Член 1 от Регламент № 746/96 гласи:

„Помощите за земеделските стопанства, посочени в член 2, параграф 1 от Регламент № 2078/92, се отпускат за поети задължения, които имат положително въздействие върху околната среда и природните ресурси. С оглед на посочените в член 1 от този регламент цели, изпълнението на тези задължения трябва да подобрява съвместимостта на производствените методи с изискванията за опазване на околната среда и по този начин да допринася за подобряване на добрите селскостопански практики“ [неофициален превод].

Решение 2000/115/ЕО

- 11 Приложение I към Решение 2000/115/ЕО на Комисията от 24 ноември 1999 година относно дефинициите на характеристиките, списъка на земеделските продукти, изключенията от дефинициите и регионите и зоните във връзка с изследванията на структурата на земеделските стопанства (ОВ L 38, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 30, стр. 311), озаглавено „Дефиниции и обяснения, приложими към списъка с характеристики, които трябва да се използват за изследванията на Общността върху структурата на земеделските стопанства“, определя земеделското стопанство по следния начин:

„Обща единица, както технически, така и икономически, която има самостоятелно управление и произвежда земеделски продукти. Стопанството може също да предоставя и други допълнителни (неземеделски) продукти и услуги“.

- 12 Според точка Б/01 от това приложение:

„Земеделският стопанин е това физическо лице, група физически лица или юридическо лице, от името на което и за сметка на което стопанството извършва дейността си и което носи юридическата и икономическата отговорност за дейността на стопанството и поема икономическия риск за стопанството. Земеделският стопанин може да бъде собственик, арендатор, наследник, арендатор по договор за дългосрочно ползване, плодopolзувател или пълномощник. Всички съдружници в обединение на стопанства, които участват в земеделската работа в стопанството, се смятат за земеделски стопани“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 13 Agrooikosystimata е създадено като дружество с ограничена отговорност, чийто предмет по-конкретно е проучване и изпълнение на програми и проекти, свързани с опазването, възстановяването и развитието на природната и селскостопанската среда, развитие на инициативи и дейности в полза на опазването на околната среда, осъществяване на проучвания във връзка с въздействието върху околната среда и проучвания и прилагане на програми за развитието на селските райони.
- 14 През 1997 г. Agrooikosystimata наема земи с площ 237,4 хектара в окръг Магнизиас, за да създаде върху тях биотопни резервати и екологични паркове.

- 15 На 26 януари 1998 г. Agrooikosystemata сключва с началника на дирекцията за развитие на земеделските райони на този окръг, в качеството му на представител на министъра на развитието на селските райони и храните, договор за управление в рамките на предвидената в Регламент № 2078/92 програма RTALT.
- 16 Съответните земи са включени в тази програма за двадесет години, считано от 1998 г. Agrooikosystemata поема различни задължения във връзка с осъществяването под контрол на посочените в тази програма цели и в замяна на това в продължение на пет години получава основна финансова помощ на хектар, както и допълнителна помощ за създаването на природен парк.
- 17 През юни 2005 г. Централният контролен комитет по програма RTALT на територията на Гърция приема, че макар тези земи да отговарят на условията за включване в посочената програма, Agrooikosystemata не отговаря на всички условия, за да може да бъде получател на тези помощи.
- 18 Според този комитет в програмата RTALT могат да участват физическите или юридически лица, които към момента на включването на земеделските им земи в програмата са получавали доход от селскостопанската си дейност, осъществявана върху земите, отговарящи на условията за включване в програмата, от който доход е могло да бъдат лишени поради планираното намаляване на производството или увеличаването на производствените разходи.
- 19 Не можели обаче да участват в тази програма физическите или юридически лица, които към момента на включването на земеделските им земи в програмата не са понесли никаква загуба на доходи поради промяна на дейността на техните стопанства, нито, на още по-силно основание, юридическите лица, създадени за постигане на търговската цел да получат достъп до предвидените в същата програма финансови помощи благодарение на включването в нея на земеделски земи, които са наели или предвиждали да наемат за тази цел.
- 20 Тъй като приема, че Agrooikosystemata е създадено като търговско дружество, че то не е претърпяло никаква загуба на доходи в резултат на включването на въпросните земи в програмата RTALT и освен това наемането на тези земи, както и включването им в програмата, е с търговска цел и с цел реализиране на печалба, което противоречи на разпоредбите на Регламент № 2078/92, Централният контролен комитет по програмата RTALT счита, че тези земи неправилно са включени в програмата и трябва да бъдат изключени от нея.
- 21 Поради това с решение на директора за развитието на селските райони на администрацията на префектурата на Магнисиас от 14 ноември 2007 г. договорът за управление, сключен между министъра на развитието на селските райони и на храните и Agrooikosystemata, е развален и съответните земи са изключени от програмата RTALT.
- 22 Agrooikosystemata подава жалба срещу това решение. Пред Dioikitiko Efeteio Larisas (апелативен административен съд в Лариса) то поддържа по-конкретно че както от член 2, параграф 1 от Регламент № 2078/92, така и от член 2, параграф 1 от Регламент № 746/96, а също и от Решение 89/651/ЕИО на Комисията от 26 октомври 1989 година относно дефинициите на характеристиките и списъка на земеделските продукти за нуждите на общностните изследвания на структурата на земеделските стопанства в периода 1988—1997 г. (ОВ L 391, стр. 1) и Решение 2000/115, следва, че получателите на помощи по програмата RTALT са стопаните, физически или юридически лица, собственици или арендатори, независимо от това дали осъществяват селскостопанска дейност във вече работещи и произвеждащи доходи от селскостопанска дейност стопанства. Според Agrooikosystemata предвидената в Регламент № 2078/92 икономическа компенсация се изплаща на производителя поради лишаването му от възможността да използва съответните земи в съответствие с тяхното предназначение.

- 23 Dioikitiko Efeteio Larisas приема, че от Регламенти № 2078/92 и № 746/96 следва, че в програмата RTALT могат да участват само лицата, за които селскостопанската дейност е основна професионална дейност и чийто доход от стопанствата, отговарящи на условията за включване в програмата, намалява поради поетите задължения и ограниченията, с които са се съгласили. Тъй като счита, че Agrooikosystemata не е упражнявало никаква селскостопанска дейност и не е претърпяло никаква загуба на доходи от селскостопанска дейност поради поставянето под угар на съответните земи, тази юрисдикция приема, че дружеството не отговаря на всички условия, за да се ползва от тази програма за тези земи.
- 24 Поради това Dioikitiko Efeteio Larisas отхвърля жалбата на Agrooikosystemata.
- 25 Жалбоподателят в главното производство, който упреква тази юрисдикция за неправилното тълкуване на Регламенти № 2078/92 и № 746/96, на което е основала решението си, подава жалба до запитващата юрисдикция.
- 26 Тъй като смята, че разрешаването на спора в главното производство зависи от тълкуването на тези регламенти, Symvoulío tis Epikrateias (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Необходимо ли е, с оглед на структурата на Регламенти № 2078/92 и № 746/96, получателите на помощи по програмата RTALT да имат качеството на земеделец, или е достатъчно да понесат стопанския риск, свързан с дейността на стопанството, за чието управление носят отговорност?“.

По преюдициалния въпрос

- 27 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали получателите на помощи по създадената с Регламент № 2078/92 програма трябва да бъдат земеделци, или е достатъчно да понесат стопанския риск, свързан с управлението на отговарящото на условията по програмата стопанство, за чието управление носят отговорност.
- 28 Пред запитващата юрисдикция Agrooikosystemata оспорва направеното от Dioikitiko Efeteio Larisas тълкуване на Регламенти № 2078/92 и № 746/96, според което в тази програма могат да участват само лицата, за които селскостопанската дейност е основна професионална дейност и чийто доход, получаван от стопанствата, отговарящи на условията по програмата, намалява поради поетите задължения и ограниченията, с които са се съгласили.
- 29 Според Agrooikosystemata от текста на член 2, параграф 1 от Регламент № 2078/92 на гръцки език, където адресатите на установената с регламента схема за помощи са означени като „κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων“ (земеделски производители), следва, че не е необходимо лицето да има качеството на земеделец, за да може да участва в програмата RTALT.
- 30 Във връзка с това Agrooikosystemata твърди, че в посочения регламент се прави разграничение между понятието за „γεωργοί“ (земеделци) и това за „κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων“ (земеделски производители). Второто понятие имало по-широко съдържание от първото и би трябвало да отговаря на дефиницията в точка Б/01 от приложение I към Решение 2000/115, а именно „физическо лице, група физически лица или юридическо лице, от името на което и за сметка на което стопанството извършва дейността си и което носи юридическата и икономическата отговорност за дейността на стопанството и поема икономическия риск за стопанството“.
- 31 Следва да се отбележи, че има различия между текстовете на член 2, параграф 1 от Регламент № 2078/92 на различните езици.

- 32 Наистина, докато в текстовете на тази разпоредба на гръцки, френски, италиански и нидерландски език за определяне на адресатите на предвидената в този регламент схема за помощи се използва понятието „зеделски производител“, в текстовете на тази разпоредба на испански, немски и английски език се използва понятието „зеделец“.
- 33 Във връзка с това следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика разпоредбите от правото на Съюза трябва да се тълкуват и прилагат по един и същ начин, като се вземат предвид текстовете на всички езици на Съюза, а в случай на несъответствие между текстовете на различните езици съответната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. решение GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 34 В случая, независимо че за обозначаване на получателите на средства по разглежданата схема за помощи в текста на член 2, параграф 1 от Регламент № 2078/92 на гръцки, френски, италиански и нидерландски език е използван по-скоро изразът „зеделски производител“, а не терминът „зеделец“, както се установява от общата структура на този регламент, двете понятия имат едно и също значение.
- 35 Това следва както от уводната част на Регламент № 2078/92, където в текстовете на всички посочени в точка 32 от настоящото решение езици е използван терминът „зеделец“, а не терминът „производител“, включително когато в четвърто и дванадесето съображение като адресати на въведената с него схема за помощи се посочват именно „зеделците“, така и от член 1 от този регламент, според който целта на тази схема за помощи е да допринесе за осигуряване на подходящи доходи „за зеделците“.
- 36 Това тълкуване се подкрепя от член 5, параграф 1, буква в) от Регламент № 2078/92 относно изоставените площи, от който се установява, че предвидената в член 2, параграф 1 от този регламент помощ може да се отпуска на лица, които не са зеделци, само когато няма зеделци, желаещи да осигурят поддръжката на изоставените зеделски земи или горски площи.
- 37 Тълкуването, което следва от изложените по-горе съображения, в смисъл че само лицата, имащи качеството на „зеделци“, са могли да искат да участват в програмата RTALT, отговаря и на преследваните с Регламент № 2078/92 цели.
- 38 Наистина, както следва от второ, десето и дванадесето съображение от този регламент, с него е въведена общностна схема за помощи, чиято основна цел е да регулира селскостопанската продукция (вж. в този смисъл решение Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, т. 35).
- 39 Точно такава е целта на програмата RTALT, въз основа на която финансова компенсация се изплаща на зеделците, поели ангажимент да изключат от селскостопанската си дейност част от зеделските си земи с оглед на постигането на цели, свързани с околната среда и опазването на природните ресурси.
- 40 Във връзка с това следва да се уточни, че понятието „селскостопанска дейност“, така както е определено в член 2, буква в) от 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 зеделски 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 и поправка в ОВ L 94, 2004 г., стр. 70; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177), което включва поддръжането на земята в добро селскостопанско и екологично състояние, не би могло да се използва за тълкуването на Регламент № 2078/92, тъй като това

понятие е определено във връзка с отделянето на помощите от селскостопанската продукция, т.е. в контекст, съвсем различен от този, в който се вписват фактите, предмет на главното производство. Наистина, в този контекст селскостопанските помощи все още са били отпускани главно в зависимост от обема на продукцията.

- 41 От изложените дотук съображения следва, че в програмата RTALT са могли да участват само лицата, които преди създаването ѝ са имали селскостопанска продукция.
- 42 Това тълкуване се подкрепя от приложение I към Решение 2000/115, според което „[в]сички съдружници в обединение на стопанства, които участват в земеделската работа в стопанството, се смятат за земеделски стопани, като стопанството се определя като „[о]бща единица, както технически, така и икономически, която има самостоятелно управление и произвежда земеделски продукти“.
- 43 Впрочем Съдът приема, че сред преследваните с Регламент № 2078/92 цели са и свързаните с опазването на околната среда, и уточнява също, че макар насърчаването на по-щадящи за околната среда форми на производство безспорно да е реална цел на общата селскостопанска политика, все пак тя остава второстепенна (вж. в този смисъл решение Huber, EU:C:2002:509, т. 32 и 36).
- 44 При тези обстоятелства не може да се твърди, както поддържа Agrooikosystemata, че само по себе си постигането на посочените в Регламент № 2078/92 агроекологични цели е достатъчно, за да обоснове отпускането на предвидените в него помощи на лица, които не са земеделци.
- 45 С оглед на всички изложени дотук съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че Регламент № 2078/92 трябва да се тълкува в смисъл, че само лицата, които преди приемането му са имали селскостопанско производство, са могли да се ползват от предвидената в член 2, параграф 1, буква е) от него програма RTALT.

По съдебните разноски

- 46 С оглед на обстоятелството, че за страните в 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 (шести състав) реши:

Регламент (ЕИО) № 2078/92 на Съвета от 30 юни 1992 година относно земеделските производствени методи, съвместими с изискванията за опазване на околната среда и поддържането на природата, трябва да се тълкува в смисъл, че само лицата, които преди приемането му са имали селскостопанско производство, са могли да се ползват от предвидената в член 2, параграф 1, буква е) от него програма за оставяне на земеделските земи под угар.

Подписи