

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-ЖА J. КОКОТТ

представено на 7 юли 2011 година<sup>1</sup>

### I — Увод

1. Сред целите на общата селскостопанска политика на Европейския съюз (ОСП) спада и тази за осигуряване на приемлив жизнен стандарт за земеделските производители<sup>2</sup>. За да постигне това, Съюзът предвижда в бюджета си средства, от които на земеделските производители могат да бъдат отпуснати директни помощи. След реформата от 2003 г. първоначално свързаните с даден продукт помощи биват постепенно „отделени“ и обединени в „единно плащане“. Така щяла да бъде постигната целта, определяща при избора на подлежащите на отглеждане продукти за земеделските производители да бъде не помощта, а пазарът. Размерът на единното плащане, което може да поиска

земеделски производител, зависи<sup>3</sup> преди всичко от размера на помощите, които той е получавал преди реформата, като за целта меродавни са годините 2000—2002.

2. За да имат възможност и новите земеделски производители да се ползват от единно плащане, държавите членки могат да им предоставят референтни суми от т.нар. „национален резерв“, образуван по-специално чрез намаляване на отпусканите до момента на получателите на помощи референтни суми. Във връзка с това испанският Tribunal Supremo иска от Съда да изясни дали държавите членки могат да вземат предвид измежду „новите“

3 — Съгласно приложимия *ratione temporis* към настоящото производство 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, наричан по-нататък „Регламент № 1782/2003“ или „Регламент № 1782/2003 за единното плащане“). Този регламент е отменен и заменен с Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета на 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).

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Член 39, параграф 1, буква б) ДФЕС (предишен член 33, параграф 1, буква б) ЕО).

земеделски производители<sup>4</sup> само „младите“ земеделски производители (на възраст под 40 години), които при първото си установяване вече са се ползвали от друга мярка за подпомагане на Съюза, а именно от т.нар. „помощи за установяване“<sup>5</sup>, отпуснати в полза на селскостопанското развитие.

## II — Правна уредба

### A — Право на Съюза

1. Регламент № 1782/2003 за единното плащане

3. Регламент № 1782/2003<sup>6</sup> обединява в единно плащане предвидените в рамките на общата селскостопанска политика за земеделските производители директни помощи, дотогава свързани с отделни продукти.

4 — В текста на немски език на Регламент № 1782/2003 се използва по-скоро абстрактното понятие „земеделски производител“, докато в текстовете на други езици са използвани понятия от по-разговорния език, като „farmer“, „agriculteur“, „agricoltore“, „agricultor“ или „landbouwer“. Съгласно дефиницията по член 2, буква а) от този регламент за всички езици понятието обхваща не само физически, но и юридически лица и групи от такива лица. За по-добра четимост по-нататък използвам термина „земеделски производител“.

5 — Съгласно 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 L277, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 66, стр. 101, наричан по-нататък: „Регламент № 1698/2005“ или „Регламент № 1698/2005 за развитие на селските райони“).

6 — Посочен в бележка под линия 3.

4. Съгласно съображение 29 от този регламент: „[с] цел да се установи сумата, която даден земеделски производител има право да получи по силата на новата схема, е удачно да се изхожда от сумите, които са му били дадени през някакъв референтен период. За да се вземат предвид специфични ситуации, трябва да се създаде национален резерв. Този резерв може също да улесни участието на нови земеделски производители в схемата. Единното плащане трябва да бъде установено на нивото на стопанството“.

5. Член 33 („Допустимост [на] право[то] на помощи“), първо изречение от Регламент № 1782/2003 гласи:

„Земеделските производители имат достъп до схемата за единно плащане, при условие че:

[...]

в) са получили право на плащане от националния резерв или по силата на прехвърляне“.

6. Член 42 „Национален резерв“ от този регламент предвижда:

„(1) Държавите членки [...] прилагат процент на линейно намаляване на референтните количества, с цел да се създаде национален резерв. Това намаляване не трябва да надвишава 3%.

[...]

(3) Държавите членки могат да използват националния резерв, за да отпускат, приоритетно, референтни количества на земеделски производители, започнали селскостопанска дейност след 31 декември 2002 г., или през 2002 г., но без да получават преки плащания за тази година, в съответствие с обективни критерии и по такъв начин, че да се осигури равно третиране на земеделските производители и да се избегнат нарушения на пазара и в областта на конкуренцията.

(4) Държавите членки използват националния резерв за целите на създаването, в съответствие с обективни критерии и по такъв начин, че да се осигури равно третиране на земеделските производители и да се избегнат нарушения на пазара и конкуренцията, на референтни количества за земеделски производители в специфична ситуация, която следва да бъде дефинирана от Комисията, в съответствие с процедурата, установена в член 144, параграф 2.

(5) Държавите членки могат да използват националния резерв с цел да установят, съобразно обективни критерии и по такъв начин, че да осигурят равностойно отношение между земеделските стопани и да избегнат изкривявания на пазара и конкуренцията, референтни суми за земеделските стопани в районите, в които се изпълняват програми за реструктуриране и/или развитие, свързани с една или друга форма на публична интервенция, за да бъдат избегнати случаите на безстопанственост на поземлени имоти и/или за да бъдат компенсирани специфични слабости на земеделските стопани в тези райони.

(7) Държавите членки правят процентно линейно намаление на правата в случаите, в които техният национален резерв не е достатъчен да покрие случаите по параграфи 3 и 4.

[...].“

## 2. Регламент за прилагане № 795/2004

7. Съгласно член 2, буква к) от 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<sup>7</sup> „[з]а целите на член 37, параграф 2 и член 42, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1782/2003, „земеделски производители, които започват да се занимават със селскостопанска дейност“ означава физическо или юридическо лице, което не се е занимавало със селскостопанска дейност от свое име и за своя сметка или което не е имало контрол върху юридическо лице, което се е занимавало със селскостопанска дейност през последните пет години, предхождащи началото на новата селскостопанска дейност.

Когато става дума за юридическо лице, физическото лице или физическите лица, които контролират това юридическо лице не трябва да са се занимавали със селскостопанска дейност от свое име и за своя сметка или не трябва да са имали контрол върху юридическо лице, което се е

[...]

7 — ОВ L141, стр.1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 193, наричан по-нататък: „Регламент за прилагане № 795/2004“.

занимавало със селскостопанска дейност през последните пет години, предхождащи началото на селскостопанската дейност на юридическото лице“.

ii) установяване на млади земеделски производители,

[...]“.

8. Съгласно член 6, параграф 1 от този регламент за прилагане:

„Когато една държава членка се възползва от възможността, предвидена в член 42, параграфи 3 и 5 от Регламент (ЕО) № 1782/2003, земеделските производители могат да получат в съответствие с условията, предвидени в настоящия раздел и в съответствие с обективните критерии, предвидени от въпросната държава членка, права на плащане от националния резерв“.

10. Параграф 1 от член 22 („Установяване на млади земеделски производители“) от този регламент гласи:

„Помощите, предвидени в член 20, буква а), ii), се отпускат на лица, които

а) са на възраст под 40 години и за първи път учредяват стопанство като собственици,

3. Регламент № 1698/2005 за развитие на селските райони

б) притежават съответни професионални умения и компетенции,

9. Член 20 от Регламент № 1698/2005<sup>8</sup>, който е част от дял IV („Помощи за развитие на селските райони“), гласи:

в) представят бизнес план за развитието на техните селскостопански дейности“.

„Помощи, насочени към конкурентоспособността на земеделците и горското стопанство, се отнасят до

а) мерки, насочени към насърчаване познанията и подобряване на човешкия потенциал чрез:

Б — *Испанско право*

[...]

11. Постановеният от испанския съвет на министрите по предложение на министъра на земеделието, риболова и храните Кралски декрет 1470/2007 от 2 ноември 2007 г. относно въвеждане на директните

8 — Посочен в бележка под линия 5.

плащания в земеделието<sup>9</sup> има за цел, съгласно член 1, параграф 1, установяването на основни правила, приложими по-специално за предвиденото в Регламент № 1782/2003 единно плащане.

12. Съгласно член 9, параграф 2 от Кралския декрет:

„Право на единно плащане от националния резерв придобиват, при положение че отговарят на предвидените условия:

[...]

- b) младите земеделски производители, чието първо установяване е извършено в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005 [за развитие на селските райони], в един от посочените в приложение VI на Регламент № 1782/2003 [...] сектори — с изключение на производството на семена — и които все още не са получили права на единно плащане от националния резерв“.

13. Кралски декрет 1470/2007 е отменен с Кралски декрет 1612/2008 от 3 октомври 2008 г., който от своя страна е отменен с

Кралски декрет 1680/2009 от 13 ноември 2009 г., но съдържанието му е възпроизведено в тези два последващи декрета.

### III — Факти и преюдициален въпрос

14. Според запитващата юрисдикция Unió de Pagesos de Catalunya е най-представителният земеделски синдикат в Каталония.

15. На 27 октомври 2008 г. той подава<sup>10</sup> пред Tribunal Supremo жалба за отмяна по-специално на член 9, параграф 2, буква b) от Кралски декрет 1470/2007, доколкото с него за младите земеделски производители, които искат да се ползват от единно плащане, се въвежда ново условие, което не е предвидено в пряко приложимия член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003. Съгласно този член обаче възможността за земеделските производители да се ползват от единно плащане не зависи от предоставянето на помощ за първо установяване.

16. Tribunal Supremo споделя мнението на Unió de Pagesos de Catalunya, според който член 9, параграф 2, буква b) от Кралски декрет 1470/2007 създава положение на

9 — Публикуван в *Boletín Oficial del Estado* от 3 ноември 2007 г.

10 — Съгласно информацията, предоставена от страната по главното производство и по производството пред Съда Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español (Федерация на испанските синдикати на земеделците и животновъдите — инициатива на испанската държава за развитие на селскостопанските райони).

неравенство, което има характер на дискриминация за младите земеделски производители и противоречи на принципа на предимство на правото на Съюза.

#### IV — Правен анализ

17. Тъй като счита, че за решаване на правния спор се налага тълкуване от Съда на член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003, той спира производството и поставя на Съда следния преюдициален въпрос:

„В съответствие ли е с член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 член 9, параграф 2, буква b) от Кралски декрет 1470/2007 от 2 ноември 2007 г., който поставя възможността за получаване на единно плащане от националния резерв в зависимост от обстоятелството дали става въпрос за млади земеделски производители, които са установили своето първо стопанство в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005?“

18. В производството пред Съда участие вземат *Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos*, инициатива в областта на селското стопанство на *Estado Español* (наричана по-нататък „*Coordinadora*“), испанското, германското, гръцкото и австрийското правителство и Комисията, при което австрийското правителство представя само писмено становище, докато останалите страни изразяват становищата си както писмено, така и устно.

*A — Допустимост на преюдициалния въпрос*

19. *Tribunal Supremo* отбелязва в своя акт за запитване, от една страна, че няма и най-малко съмнение относно релевантността на тълкуването на Регламент № 1782/2003 за решаването на спора по главното производство. От друга страна обаче, той посочва, че обжалваният Кралски декрет 1470/2007 е бил междуременно отменен и съдържанието му е било включено в последващи кралски декрети, така че обжалваната разпоредба продължавала да бъде релевантна и при бъдещи производства, по които той можело да бъде сезиран със същия въпрос.

20. Това вече поражда първи съмнения дали отговорът на Съда на преюдициалния въпрос е наистина необходим за решаването на спора по главното производство, или той може да бъде от значение само за бъдещи производства.

21. Тези съмнения допълнително се подхранват от писменото становище на испанското правителство. То изтъква, че доколкото междуременно Кралски декрет 1470/2007 е отменен, преюдициалният въпрос във връзка с подадената от *Unió de Pagesos de Catalunya* жалба за отмяна на този декрет вече не е релевантен и следователно е недопустим.

22. Съгласно постоянната практика на Tribunal Supremo прякото обжалване на общи разпоредби служи за премахване от правния мир на незаконосъобразните норми, приети от законодателя, но не и за произнасяне по индивидуални искания. Ето защо прякото обжалване загубвало всякакъв смисъл, ако към момента на произнасянето обжалваната разпоредба е вече премахната по друг начин от правния мир.

23. Съвсем в съответствие с тази съдебна практика Tribunal Supremo обявява за невалидна предходна жалба за отмяна, подадена от Unió de Pagesos de Catalunya срещу Кралския декрет, предхождащ обжалвания понастоящем Кралски декрет 1470/2007 и отменен от него, и прекратява производството. Освен това Tribunal Supremo прекратява производството по жалбата за отмяна на друго обединение от земеделски производители, подадена срещу Кралски декрет 1470/2007, на основание че той бил отменен с Кралски декрет 1612/2008. Ето защо според испанското правителство главното производство остава без предмет и следва да се прекрати.

24. Във връзка с това Съдът иска разяснение от Tribunal Supremo<sup>11</sup>, доколкото отговорът на преюдициалния въпрос е от значение за решаването на спора по главното производство.

11 — Съгласно член 104, параграф 5 от Процедурния правилник.

25. В отговора си Tribunal Supremo разяснява, че отмяната на Кралски декрет 1470/2003 не поставя под съмнение допустимостта на преюдициалното запитване. В това отношение той повтаря, от една страна, че приетите впоследствие декрети съдържат същите разпоредби. От друга страна, съдебната му практика, на която се позовава испанското правителство, не била релевантна в случая, защото отмяната не настъпила по време на производството. Ето защо жалбата на Unió de Pagesos de Catalunya била валидна.

26. Съгласно постоянната съдебна практика въведеното с член 267 ЕО преюдициално производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните съдилища, чрез които Съдът им предоставя насоки за тълкуване на правото на Съюза, необходими за разрешаване на висящите пред тях спорове<sup>12</sup>.

27. Когато Съдът е сезиран с преюдициален въпрос, по принцип се предполага, че той е от значение за решаването на спора по главното производство<sup>13</sup>.

12 — Решение от 4 юли 2006 г. по дело Adeneler и др. (C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точка 40) и Решение от 24 март 2009 г. по дело Danske Slagterier (C-445/06, Сборник, стр. I-2119, точка 65), Определение от 14 октомври 2010 г. по дело Reinke (C-336/08, точка 13) и Решение от 9 ноември 2010 г. по дело VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, Сборник, стр. I-10847, точка 37).

13 — Решение от 16 декември 2008 г. по дело Cartesio (C-210/06, Сборник, стр. I-9641, точка 67), Решение от 22 юни 2010 г. по дело Melki (C-188/10 и C-189/10, Сборник, стр. 5667, точка 27) и Решение от 12 октомври 2010 г. по дело Rosenbladt (C-45/09, Сборник, стр. I-9391, точка 33).

28. Съдът може да откаже да се произнесе по отправено от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси<sup>14</sup>.

29. Задачата, поверена на Съда в рамките на преюдициалното производство, се състои именно в подпомагане на правораздаването в държавите членки, а не във формулиране на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси<sup>15</sup>.

30. Доколкото в отговора си на исканията за разяснения от Съда Tribunal Supremo обосновава необходимостта той да бъде сезиран с преюдициалния въпрос с факта, че материалноправните разпоредби на междуременно отменения член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 са възпроизведени в последващите декрети, той по-скоро потвърждава първото впечатление, че отговорът на този въпрос не е необходим за решаването на спора по главното производство, а би могъл да бъде необходим единствено за разглеждането на евентуални бъдещи жалби

срещу последващите декрети. Поради това преюдициалният въпрос бил хипотетичен и следователно недопустим.

31. Tribunal Supremo все пак обяснява също, че съдебната му практика, съгласно която жалбите за отмяна, подадени срещу декрети, които междуременно са отменени по друг начин, биха останали без предмет, не е релевантна в случая, тъй като обжалваният декрет 1470/2007 не бил отменен в хода на производството; ето защо жалбата по главното производство продължавала да бъде валидна. Желателно било обаче представянето на по-подробни разяснения относно факта, че съгласно испанското право декретите, отменени преди подаването на дадена жалба, могат да се считат за недействителни, докато това не е възможно, когато те са отменени в хода на производството. Предвид ясно изразената позиция на Tribunal Supremo, че жалбата на Unió de Pagesos de Catalunya била все още валидна, преюдициалният въпрос трябвало да се счита за релевантен за решаването на спора и следователно за допустим.

#### Б — Отговор на преюдициалния въпрос

32. Запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали е съвместимо с член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 дадена държава членка да ограничава предвидената в него възможност за предоставяне на новите земеделски производители на права на единно

14 — Вж. посочените в бележка под линия 13 решения.

15 — Решение от 12 юни 2003 г. по дело Schmidberger (C-112/00, Recueil, стр. I-5659, точка 32), Решение от 8 септември 2009 г. по дело Budejovicky Budvar (C-478/07, Сборник, стр. I-7721, точка 64), Решение от 11 март 2010 г. по дело Attanasio Group (C-384/08, Сборник, стр. I-2055, точка 28).



плащане от националния резерв само до земеделските производители, чието първо установяване в рамките на програма за развитие на селските райони е осъществено въз основа на Регламент № 1698/2005.

## 1. Доводи на страните

33. *Coordinadora* и испанското, германското и австрийското правителство предлагат да се отговори утвърдително на този въпрос.

34. Член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 давал на държавите членки право на преценка дали да предоставят на новите земеделски производители помощи от националния резерв. В случай че дадена държава членка се ползва от тази възможност, нейната свобода на преценка била ограничена само доколкото тя трябвало да прилага обективни критерии, да гарантира еднаквото третиране на земеделските производители и да избягва нарушения на пазара и в областта на конкуренцията. Доколкото в това отношение Испания прилагала предвидените в член 22, параграф 1 от Регламент № 1698/2005 критерии за отпускане на помощи за установяване на младите земеделски производители, тези изисквания били изпълнени. Предоставената на държавите членки свобода на преценка при използването на националния резерв

била призната от Съда още в Решение по дело *Elbertsen*<sup>16</sup>.

35. Освен това испанското правителство изтъква, че при тълкуването на Регламент № 1782/2003 следва да се държи сметка за извършеното чрез реформата от 2003 г. преориентиране на общата селскостопанска политика. Считано от тази реформа, двата стълба, на които до тогава се опирала ОСП, а именно, от една страна, поддържането на равнището на пазарните цени и приходите, и от друга страна, селскостопанското развитие, вече не били ясно отделени, а напротив, се допълвали и припокривали, така че акцентът да пада в по-голяма степен върху селскостопанското развитие<sup>17</sup>. Установената в спорната правна уредба връзка отчитала именно тези факти.

36. Що се отнася до принципа на равно третиране, австрийското правителство уточнява, че младите земеделски производители по смисъла на член 22, параграф 1 от Регламент № 1698/2005 заслужават в особена степен получаването на помощ и не се намират в същото положение като други нови земеделски производители. Така или иначе, различното третиране

16 — Решение от 22 октомври 2009 г. по дело *Elbertsen* (С-449/08, Сборник, стр. I-10241).

17 — В това отношение испанското правителство преpraща по-специално към съображение 1 от Регламент № 1698/2005, съгласно което „[п]олитиката за развитие на селските райони [следва] да придружава и допълва пазарните политики и политиките за доходите на Общата селскостопанска политика и по този начин да допринася за развитието на целите на тази политика, определени в Договора“, както и към съображение 5 от Регламент № 1782/2003, съгласно което този регламент предвижда прогресивно намаляние на преките плащания, като спестените средства трябва да бъдат използвани за финансирането на мерки за развитието на селските райони.

било обективно оправдано, дори при сравними положения, по-специално с цел насърчаване на развитието на селскостопанските райони. Според германското правителство в този случай не била налице дискриминация, но все пак по въпроса следва да се произнесе окончателно запитващата юрисдикция.

37. Германското правителство отбелязва освен това, че член 2, буква к) от Регламент за прилагане № 795/2004 съдържа само минимална дефиниция на земеделските производители, които започват да се занимават със селскостопанска дейност, сред които държавите членки могат да избират според обективни критерии. Свободата на преценка на държавите членки при установяването на тези критерии се подчертава в член 6, параграф 1 от Регламента за прилагане № 795/2005.

38. Гръцкото правителство принципно споделя мнението на Coordinadora, както и на други правителства, но все пак счита, че испанската правна уредба не е съвместима с член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003, тъй като тя вземала предвид само млади земеделски производители, за първото установяване на които те се ползват от помощ в рамките на Регламент № 1698/2005, без да са налице обективни причини да не бъдат подпомагани и

млади земеделски производители, получаващи помощи за първото си установяване съгласно предхождания Регламент № 1257/1999.

39. Комисията счита, че член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 не е съвместим с член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003, тъй като противоречи на принципа на равно третиране. От една страна, той вземал предвид само новите земеделски производители, които били също млади земеделски производители. От друга страна, била налице дискриминация и сред младите земеделски производители, доколкото се изисквало първото им установяване да бъде извършено в рамките на програма за развитие на селските райони и те да осъществяват дейност в определени сектори.

## 2. Анализ

### а) Предварителни бележки

40. Член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 подчинява предоставянето на права на единно плащане от националния резерв на четири условия.

41. На първо място, трябва да става въпрос за млади земеделски производители,

и на второ място, първото им установяване следва да бъде извършено в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005. Както произтича от акта за запитване, тези две условия препращат към член 22 от Регламент № 1698/2005, съгласно който предвидените в член 20, буква а), подточка ii) от същия регламент помощи за установяване за млади земеделски производители<sup>18</sup> се отпускат на лица, които а) са на възраст под 40 години и за първи път учредяват стопанство като собственици, б) притежават съответни професионални умения и компетенции, в) представят бизнес план за развитието на своите селскостопански дейности.

42. На трето място, член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 изисква младият земеделски производител да осъществява дейност в определен сектор, а именно в един от изброените в приложение VI към Регламент № 1782/2003, с изключение на производството на семена. На четвърто място, младият земеделски производител не трябва да е получил плащания от националния резерв.

43. Някое от тези четири условия не се споменава в член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003, в който се посочва,

че държавите членки могат да използват националния резерв, за да отпускат, приоритетно, референтни количества на земеделски производители, започнали селскостопанска дейност след 31 декември 2002 г., или през 2002 г., но без да получават директни плащания за тази година, в съответствие с обективни критерии и по такъв начин, че да се осигури равно третиране на земеделските производители и да се избегнат нарушения на пазара и в областта на конкуренцията.

44. Въпреки че запитващата юрисдикция споменава в акта си за запитване и четирите условия, съдържащи се в испанската правна уредба, предмет на нейното преюдициално запитване са само първите две от тези условия. Ето защо ще се концентрирам по същество върху първите две условия, а именно че трябва да става въпрос за млад земеделски производител, който вече следва да се е ползвал от помощ за първото си установяване съгласно Регламент № 1698/2005 за развитие на селските райони. В зависимост от отговора на този въпрос допълнителните становища по останалите две условия могат да се окажат необходими или излишни.

б) Право на преценка относно „дали“

45. На първо място, следва да се отбележи, че съгласно член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 държавите членки разполагат със свобода на преценка дали да се ползват от предвидената в него

18 — В това отношение в текста на немски език на Регламент № 1698/2005 се използва изразът „Junglandwirte“ (млади земеделски производители), но за разлика от текстовете на други езици и за да ги отгранича по-ясно от „новите“ земеделски производители, ги описвам като „млади земеделски производители“.

възможност. Тази разпоредба предвижда изрично, че държавите членки „могат“ да използват националния резерв, за да отпускат референтни суми на новите земеделски производители<sup>19</sup>. Това също се потвърждава от член 6, параграф 1 от Регламент за прилагане № 795/2004, който гласи следното: „Когато една държава членка се възползва от възможността, предвидена в член 42, параграфи 3 и 5 от Регламент (ЕО) № 1782/2003, [...]“.

46. Това обаче не изяснява дали и евентуално доколко държавите членки разполагат с право на преценка по отношение на установяването на условията за това предоставяне на референтни суми, по-специално що се отнася до определяне на кръга на техните получатели.

в) По областта на прилагане на член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003

47. Преди да може да се отговори на въпроса за правото на преценка относно „как“, на първо място следва да се очертае по по-конкретен начин областта на прилагане на член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003. Както всъщност следва от

<sup>19</sup> — Така Съдът вече е постановил в Решение по дело Elbertsen (посочено в бележка под линия 16, точка 28), че член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 изрично предоставя на държавите членки възможността да използват или не националния резерв в ситуацията, посочени в тази разпоредба.

преюдициалното запитване, Ministerio Fiscal<sup>20</sup> поддържа в главното производство, че предоставената на държавите членки по член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 възможност да отпускат суми въз основа на националния резерв не се ограничава до посочената в него категория на новите земеделски производители, а че просто тази категория трябва да бъде взета предвид приоритетно.

48. Тази теза не се подкрепя нито от целта на националния резерв, нито от структурата на член 42 от Регламент № 1782/2003.

49. Както следва от съображение 29 от този регламент, националният резерв служи, за да се вземат предвид специфични ситуации, при което резервът може също да улесни участието на нови земеделски производители в схемата на единно плащане. В случай обаче че член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 не се отнася изключително до новите земеделски производители, а до всички земеделски производители, при което новите земеделски производители трябва просто да бъдат взети предвид приоритетно, специфичната цел на националния резерв би била пренебрегната. Всъщност за разлика от параграфи 4 и 5 от тази разпоредба в параграф 3 не се съдържа никакво очертаване на групата на получателите. Както обаче отбелязва гръцкото правителство, националният резерв не би постигнал целта си,

<sup>20</sup> — Испанска прокуратура.

ако първоначално бъде образуван от линейно намаляване на референтните суми на всички земеделски производители, а впоследствие бъде разпределен отново за всички земеделски производители.

с член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007, доколкото тази национална разпоредба визира само младите земеделски производители, които вече са получили помощ за първото си установяване съгласно Регламент № 1698/2005 за развитие на селските райони.

50. Както основателно отбелязва германското правителство, изразът „приоритетно“ препраща в много по-голяма степен към връзката между разпоредбите на член 42, параграфи 3—5 от Регламент № 1782/2003. Всъщност, докато именно параграф 4 от този член налага императивно на държавите членки използването на националния резерв за земеделски производители, които се намират в специфична ситуация, то параграфи 3 и 5 дават възможност за избор. При това предвидената в параграф 3 възможност се ползва с предимство спрямо възможността по параграф 5, която се отнася до земеделските производители в определени райони. Във връзка с това в параграф 7 се посочва, че правата по националния резерв подлежат на линейно намаляване, когато той не е достатъчен, за да покрие случаите по параграфи 3 и 4. Това обаче не е предвидено за случаите по параграф 5; те могат да бъдат взимани предвид единствено когато националният резерв е достатъчен за случаите, предвидени в параграфи 3 и 4.

51. Следователно член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 се отнася изключително до новите земеделски производители, както те са дефинирани в този регламент. Става въпрос за определен кръг от лица, който е още по-тясно ограничен

г) Право на преценка относно „как“

52. Що се отнася до допустимостта на таква ограничаване на кръга на оправомощените лица на национално равнище, в началото следва да се отбележи, че член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 предоставя на държавите членки определена свобода на преценка при установяването на референтните суми от националния резерв. Това произтича от факта, че член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 съдържва явни празноти, които следва да бъдат запълнени, и че това е поне отчасти задача на държавите членки.

53. Член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 указва на държавите членки, които се ползват от предвидената в него възможност, да отпускат референтни суми в съответствие с обективни критерии и по такъв начин, че да се осигури равно третиране на земеделските производители и да се избегнат нарушения на пазара и в областта на конкуренцията. Член 6 от Регламент за прилагане № 795/2004 всъщност

съдържа определени правила за изчисляване на броя и стойността на подлежащите на отпускане права на плащане. Тази разпоредба препраща също към обективните критерии, установени от държавите членки.

54. При положение че държавите членки имат задачата да определят критериите за отпускане на новите земеделски производители на референтните суми от националния резерв, то те логично разполагат с определена възможност за преценка. Това се посочва изрично в съображение 5 от Регламент за прилагане № 795/2004.

55. По-нататък, установявам, че член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 не съдържа никакъв елемент, от който да следва, че на държавите членки се забранява предварително да правят подбор измежду новите земеделски производители. Също обстоятелството, че в член 2 („Дефиниции“), буква к) от Регламент за прилагане № 795/2004 се определя кой трябва да се счита за нов земеделски производител, по-специално за „земеделски производител[...], ко[й]то започва[...] да се занимава[...] със селскостопанска дейност“, не е пречка правото на преценка на държавите членки да обхваща и възможността не на всички нови земеделски производители да бъде позволено да се ползват от националния резерв.

56. При упражняване на правото си на преценка държавите членки все пак трябва да държат сметка, от една

страна, за посочените по-горе изисквания и разпоредби на Регламенти № 1782/2003 и № 795/04, и от друга страна, за съответната съдебна практика. Според нея, когато държавите членки приемат мерки за прилагане на уредба на Съюза, те са длъжни да упражняват своята дискреционна власт при съблюдаване на основните принципи на правото на Съюза, сред които са и принципите на пропорционалност и за недопускане на дискриминация<sup>21</sup>. Освен това такива мерки по изпълнение трябва да спазват основните права<sup>22</sup>. По-нататък, национална правна уредба, която е приета в рамките на общата селскостопанска политика, не може да се установява или прилага по начин, който противоречи на преследваните с общата селскостопанска политика цели<sup>23</sup>.

#### i) Съществуване на обективни критерии

57. Критериите по член 22 от Регламент № 1698/2005, на които се основава спорната в случая испанска правна уредба, а именно че трябва да става въпрос за лица, които а) са на възраст под 40 години и за първи

21 — Решение от 20 юни 2002 г. по дело Mulligan и др. (C-313/99, Recueil, стр. I-5719, точка 35), Решение от 11 януари 2007 г. по дело Piek (C-384/05, Сборник, стр. I-289, точка 34) и Решение от 5 май 2011 г. по дело Etling и Etling (C-230/09 и C-231/09, Сборник, стр. I-3097, точка 74).

22 — Решение по дело Etling и Etling (посочено в бележка под линия 21, точка 74), срв. също Определение от 1 март 2011 г. по дело Chartry (C-457/09, Сборник, стр. I-819, точка 22).

23 — Решение по дело Etling и Etling (посочено в бележка под линия 21, точка 75).

път учредяват стопанство като собственици, б) притежават съответни професионални умения и компетенции и в) представят бизнес план за развитието на своите селскостопански дейности, представляват безспорно обективни критерии, поради което първото условие на член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 трябва да се счита за изпълнено.

## ii) Принцип на равно третиране

58. По-трудно е да се отговори на въпроса дали е в достатъчна степен изпълнено второто изискване на член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003, а именно гарантирането на равното третиране на земеделските производители.

59. Във връзка с това следва по-специално да се укаже, че забраната за дискриминация, основана на възрастта, има характер на основно право съгласно член 21, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Харта на основните права“)<sup>24</sup> и следва да

24 — Вж. заключението на генералния адвокат Bot от 7 юли 2009 г. по дело Küçükdeveci от 19 януари 2010 г. (С-555/07, Сборник, стр. I-365, точка 77).

бъде зачитана от държавите членки съгласно член 51, параграф 1 от тази харта при прилагането на правото на Съюза<sup>25</sup>.

60. Съгласно постоянната съдебна практика<sup>26</sup> принципът на равно третиране, съответно на недопускане на дискриминацията, специфичен израз на който представлява забраната на дискриминацията, основана на възраст<sup>27</sup>, изисква сходни положения да не бъдат третирани различно и различни положения да не бъдат третирани еднакво, доколкото такова третиране не е обективно оправдано. Елементите, които характеризират различните положения, и в този смисъл сходния им характер, трябва по-специално да бъдат определени и преценени в светлината на предмета и целта на акта, който установява разглежданото различие<sup>28</sup>. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданият акт<sup>29</sup>.

25 — Вж. Решение от 5 октомври 2010 г. по дело McB. (С-400/10 PPU, точка 51) и Решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (С-279/09, Сборник, стр. I-13849, точка 30).

26 — Решение от 6 декември 2005 г. по дело ABNA и др. (С-453/03, С-11/04, С-12/04 и С-194/04, Recueil, стр. I-10423, точка 63), Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique et Lorraine и др. („Arcelor“, С-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 23), Решение от 7 юли 2009 г. по дело S.P.C.M. и др. (С-558/07, Сборник, стр. I-5783, точка 74) и Решение от 1 март 2011 г. по дело Association Belge des Consommateurs Test-Achats и др. („Test Achats“, С-236/09, Сборник, стр. I-773, точка 28).

27 — Решение по дело Küçükdeveci от 19 януари 2010 г. (посочено в бележка под линия 24, точка 50).

28 — Решение по дело „Arcelor“ (посочено в бележка под линия 26, точка 26), Решение по дело „Test Achats“ (посочено в бележка под линия 26, точка 29) и Решение от 17 март 2011 г. по дело AJD Tuna (С-221/09, Сборник, стр. I-1655, точка 93).

29 — Решение по дело Arcelor (посочено в бележка под линия 26, точка 26).

— Сходен характер на положенията

61. Схемата на единно плащане, въведена с Регламент № 1782/2003, подобно на помощите, свързани с определени продукти, въведени с него, е насочена преди всичко към осигуряване на добър жизнен стандарт на населението в селскостопанските райони<sup>30</sup>, което съгласно член 39, параграф 1, буква б) от ДФЕС (предишен член 33 ЕО) е една от целите на общата селскостопанска политика.

62. Предвид целта на член 42, параграф 3 от този регламент, която е да се позволи на новите земеделски производители да се ползват от схемата на единно плащане и така да им се осигури добър жизнен стандарт, положението на младите земеделски производители, чието първо установяване е извършено в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005, не се различава от положението на другите нови земеделски производители.

63. Член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 регламентира прилагането на член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 и следователно като цяло трябва да преследва същата цел.

64. В това отношение испанското правителство изтъква, че член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 следва да отчита факта, че националният резерв е ограничен, поради което е необходимо да се предвидят ограничения за достъпа до него. Доколкото Кралският декрет извършва такова ограничаване, прилагайки критериите по член 22 от Регламент № 1698/2005, той отговаря на преориентирането на общата селскостопанска политика, според което двата дотогавашни стълба на ОСП, а именно, от една страна, поддържането на равнището на пазарните цени и приходите, и от друга страна, селскостопанското развитие, вече не били ясно отделени, а напротив, се допълвали и припокривали, така че да може да се отдели по-голямо внимание на селскостопанското развитие.

65. Отчитането на целите на селскостопанското развитие обаче не може да води до това положението на младите земеделски производители, чието първо установяване е извършено в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005, да се различава от положението на останалите нови земеделски производители от гледна точка на необходимостта от получаване на помощи, която е в основата на Регламент № 1782/2003. Тези цели следва да бъдат взети предвид единствено при последващото разглеждане на въпроса дали съществува обективна причина за такова различно третиране.

30 — Вж. съображения 25 и 27 от Регламент № 73/2009 (посочен в бележка под линия 3).



— Наличие на обективна причина за различното третиране

с това високи инвестиции да бъдат покрити и селскостопанската дейност да бъде действително упражнявана трайно.

66. Както основателно отбелязва испанското правителство, националният резерв е ограничен. От член 42, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1782/2003 произтича, че наличните за целта средства не могат да превишават определена горна граница. Освен това, както следва от параграфи 4 и 5 от този член, използването им не се ограничава до насърчаването на новите земеделски производители. Ето защо независимо от предвидените в този член правила на приоритет и намаляване би било целесъобразно съществуващата съгласно параграф 3 възможност новите земеделски производители да се ползват от схемата на единно плащане да бъде сведена до определена категория лица.

67. Както подчертава австрийското правителство, кръгът на тези, които вече са получили помощи за установяване съгласно член 20, буква а), подточка ii) и член 22 от Регламент № 1698/2005, заслужава в особена степен получаването на такава помощ, тъй като поради личностните и стопанските си характеристики отговарят на условия, от които може да се предположи, че осъществяват сериозна и трайна търговска дейност.

68. Към тези предпоставки спада възрастта, доколкото по отношение на младите земеделски производители може да се предположи, че ще започнат да управляват новоучредената си селскостопанска дейност достатъчно рано, така че свързаните

69. Що се отнася до възрастовата граница под 40 години, законодателят трябва да разполага както в областта на политиката на заетост, така и в областта на социалната политика<sup>31</sup> с право на преценка, което може да бъде предмет на контрол само с оглед на това дали ограничението във възрастта е явно неподходящо. Уместно е да се посочи, че конкретният случай не е такъв. Всъщност може да се допусне, че лице на възраст под 40 години ще упражнява дейността си достатъчно дълго време, за да може да допринесе за земеделска устойчив характер и за трайно селскостопанско развитие.

70. Фактът, че член 9, параграф 2, буква b) от Кралски декрет 1470/2007 се основава на критериите за подпомагане по член 22 от Регламент № 1698/2005 за развитие на селските райони, също съответства, както изтъкват испанското и австрийското правителство, на новото ориентиране на общата селскостопанска политика. Както произтича от съображение 21 от Регламент № 1782/2003, целта за осигуряване на добър жизнен стандарт на населението в земеделските райони е тясно свързана с поддържането на селските райони. В това отношение Регламентът предвижда пренасочване на помощите в посока на селскостопанското развитие. Всъщност той въвежда задължителна система за

31 — Решение от 16 октомври 2007 г. по дело Palacios de la Villa (C-411/05, Сборник, стр. I-8531, точка 68) и Решение от 12 януари 2010 г. по дело Petersen (C-341/08, Сборник, стр. I-47, точка 70). Във връзка с това вж. също заключението ми от 6 май 2010 г. по Решение от 12 октомври 2010 г. по дело Andersen (C-499/08, Сборник, стр. I-9343, точка 54).

прогресивно намаляване размера на директните помощи (т.нар. „модулация“), така че да се спестят средства, с които могат да бъдат финансирани мерки за развитието на селските райони<sup>32</sup>.

71. Като позволява само на младите земеделски производители, които вече са получили помощ за установяване в рамките на Регламент № 1698/2005, да се ползват от националния резерв, испанската правна уредба продължава да допринася за селскостопанското развитие съгласно общите цели на общата селскостопанска политика. По този начин шансовете за успех на земеделските производители, които заслужават получаването на помощ и вече са се ползвали от помощ във връзка с първото им установяване, се увеличават още повече, което гарантира същевременно смисленото и съгласувано използване на финансовите средства на ЕС.

72. Следователно налице е легитимна обективна цел, която по принцип може да обоснове разликата в третирането на разглежданите земеделски производители, чието първо установяване е извършено в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005, спрямо другите нови земеделски производители.

73. Гръцкото правителство обаче открива недопустима разлика в третирането във факта, че член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 взема предвид само младите земеделски производители,

чието първо установяване е извършено в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005, но не и тези, чието установяване е извършено въз основа на Регламент № 1257/1999, който предвижда същите условия.

74. Схемата на помощи по Регламент № 1698/2005 заменя схемата, установена с Регламент № 1257/1999, считано от 1 януари 2007 г.<sup>33</sup> Следователно през 2007 г. е имало нови и млади земеделски производители, които са получили помощ за първото си установяване в рамките на схемата за подпомагане на ЕС за развитие на селските райони, не както се изисква по член 9, параграф 2, буква б) от Краския декрет, съгласно Регламент № 1698/2005, а съгласно предходния Регламент № 1257/1999, който съдържа по същество същите критерии. Следва да се признае в полза на гръцкото правителство, че не е ясно как моментът на първото установяване може да представлява обективно основание да се откаже на тези земеделски производители да се ползват от националния резерв.

75. Запитано за неговото становище, в устната фаза на производството испанското правителство заявява, че испанският законодател има задължението по силата на националното право да се позове на актуалния регламент на Съюза, но че не била налице никаква разлика в третирането по

32 — Вж. съображение 5 от Регламент № 1782/2003, както и съображения 8 и 9 от Регламент № 73/2009 (посочен в бележка под линия 3).

33 — Вж. член 93, параграф 1 и член 94, параграф 1, както и съображение 70 от Регламент № 1698/2005.

отношение на момента на установяването. Това се потвърждава също от Coordinadora

iii) Нарушения на пазара и в областта на конкуренцията

76. Националният съд следва да провери дали член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 наистина води до различно третиране в това отношение. От една страна, може да се приеме, че съответните случаи вече са уредени от по-ранни декрети, а от друга страна, не е изключено тази разпоредба да се прилага по такъв начин, че позоваването на Регламент № 1698/2005 да се разбира също като позоваване на Регламент № 1257/1999.

79. Що се отнася накрая до третото изискване по член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003, а именно че следва да се избягват нарушения на пазара и в областта на конкуренцията, отникъде не следва, нито може да бъде изведено, че член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 води до такива нарушения.

77. Независимо от това запитващата юрисдикция следва също да провери дали са налице обстоятелства, от които изглежда непропорционално участието на новите земеделски производители в националния резерв да се свежда само до младите земеделски производители, чието първо установяване е извършено в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005 (или според случая, на Регламент № 1257/1999). В преписката липсват данни в подкрепа на тази теза.

#### д) Заключение

78. Имайки предвид проверката, която следва да бъде извършена от запитващата юрисдикция, следва да се заключи, че член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 е в съответствие с принципа на равно третиране.

80. Доколкото останалите изисквания, наложени от съдебната практика при упражняването от държавите членки на тяхното право на преценка, прилагайки правото на Съюза, вече са отразени в рамките на настоящия анализ, в заключение следва да се приеме, че като се вземе предвид проверката, която следва да бъде извършена от запитващата юрисдикция, член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 допуска дадена държава членка да ограничава предвидената в него възможност за предоставяне на новите земеделски производители на права на единно плащане от националния резерв само до младите земеделски производители, чието първо установяване се извършва в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005.

е) По останалите изисквания на член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007

81. Както вече бе споменато, член 9, параграф 2, буква б) от Кралски декрет 1470/2007 изисква също младият земеделски производител да упражнява дейност в определен сектор, а именно в един от изброените в приложение VI към Регламент № 1782/2003 сектори, с изключение на производството на семена. Освен това младият земеделски производител не трябва до момента да е получил плащания от националния резерв.

82. От досегашния анализ става ясно, че член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 дава на държавите членки свобода на преценка, що се отнася до

конкретните условия за предоставяне на права на плащане от националния резерв. В този контекст на пръв поглед няма пречки дадена държава членка да реши да вземе предвид само някои селскостопански сектори. Запитващата юрисдикция следва да провери дали евентуално това може да представлява нарушение, по-специално на принципа на равно третиране. В преписката липсват данни в това отношение.

83. Що се отнася до другото условие, младият земеделски производител все още да не е получил никакво плащане от националния резерв, явно отговаря на смисъла и на целта на националния резерв фактът, че такъв земеделски производител, който вече е включен в схемата на единно плащане, не може да се ползва от други права на плащане от националния резерв в качеството му на „нов“ земеделски производител.

## V — Заключение

84. Предлагам на Съда да отговори на поставения от Tribunal Supremo преюдициален въпрос по следния начин:

„Като се вземе предвид проверката, която следва да бъде извършена от запитващата юрисдикция, член 42, параграф 3 от Регламент № 1782/2003 допуска дадена държава членка да ограничава предвидената в него възможност за предоставяне

на новите земеделски производители на права на единно плащане от националния резерв само до младите земеделски производители, чието първо установяване се извършва в рамките на програма за развитие на селските райони въз основа на Регламент № 1698/2005“.