



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

A. RANTOS

представено на 2 септември 2021 година<sup>1</sup>

**Дело C-176/20**

**SC Avio Lucos SRL**

**срещу**

**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul județean Dolj,  
Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) — Aparat Central**

(Преюдициално запитване, отправено от Curtea de Apel Alba Iulia (Апелативен съд Алба Юлия, Румъния)

„Преюдициално запитване — Селско стопанство — Обща селскостопанска политика (ОСП) — Схеми за директно подпомагане — Общи правила — Схема за единно плащане на площ — Регламент (ЕС) № 1307/2013 — Член 4, параграф 1, букви а) и в) — Национална правна уредба, която обвързва директното подпомагане с държането от земеделския стопанин на собствени животни — Член 9, параграф 1 — Понятие „активен земеделски стопанин“ — Регламент (ЕС) № 1306/2013 — Член 60 — Клауза относно заобикалянето на разпоредби — Понятие „изкуствено създадени условия“

### I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването, от една страна, на член 4, параграф 1, букви а) и в) и член 9, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1307/2013<sup>2</sup> за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика (ОСП), и от друга страна, на член 60 от Регламент (ЕС) № 1306/2013<sup>3</sup> относно финансирането, управлението и мониторинга на ОСП.

2. Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, SC Avio Lucos SRL (наричано по-нататък „Avio Lucos“) и от друга страна, Agenția de plăți și intervenție pentru agricultură — Centrul județean Dolj (Разплащателна агенция в областта на земеделието — Окръжен център Долж, Румъния, наричана по-нататък „APIA Долж“) и Agenția de plăți și intervenție pentru agricultură (APIA) — Aparat Central (Разплащателна агенция в областта на

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608 и поправка в ОВ L 130, 2016 г., стр. 23).

<sup>3</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на [ОСП] и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1209/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549 и поправка в ОВ L 130, 2016 г., стр. 13).

земеделieto, Румъния, наричана по-нататък „ARIA“) във връзка с искане за отмяна на решение на ARIA Долж, с което се отхвърля искането за плащане на Avio Lucos по схемата за единно плащане на площ за стопанската 2015 г.

3. Съдът вече да е имал повод да тълкува горепосочените два регламента<sup>4</sup>, в това число и по дела, които се отнасят до правни спорове с ARIA<sup>5</sup>, но настоящото дело се отнася до неразглеждани досега въпроси, свързани с тълкуването на правната уредба на Съюза относно мерките за директно подпомагане в рамките на ОСП. В настоящото дело, чието разглеждане е свързано с дело C-116/20<sup>6</sup>, Avio Lucos по същество иска от Съда по-специално да уточни доколко правото на Европейския съюз, и по-конкретно Регламент № 1307/2013, допуска национална правна уредба, приета в рамките на схемата за единно плащане на площ, която като условие за допустимост за плащане предвижда, че пашата в някои земеделски площи трябва да се извършва с животни, отглеждани от самия земеделски стопанин, като по този начин изключва предоставянето на финансово подпомагане на (юридическо или физическо) лице, което извършва такава дейност чрез посредничество. В този контекст запитващата юрисдикция иска също да получи разяснения относно съдържащото се в този регламент понятие „активен земеделски стопанин“ и клаузата относно заобикалянето на разпоредби, предвидена в член 60 от Регламент № 1306/2013.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Регламент № 1306/2013

4. Член 60 от Регламент № 1306/2013 е озаглавен „Клауза относно заобикалянето на разпоредби“ и предвижда:

„Без да се засягат специфичните разпоредби, в секторното законодателство в областта на селското стопанство не се дава никакво предимство на физическо или юридическо лице, за които е установено, че условията, необходими за получаване на такива предимства, са създадени изкуствено, в противоречие с целите на това законодателство“.

<sup>4</sup> Що се отнася до съдебната практика относно Регламент № 1307/2013, вж. по-специално решения от 17 декември 2020 г., Land Berlin (Права на плащане, свързани с ОСП) (C-216/19, EU:C:2020:1046) и от 10 март 2021 г., Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). Относно Регламент № 1306/2013 вж. по-специално решения от 7 август 2018 г., Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), от 8 май 2019 г., Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), и от 27 януари 2021 г., De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

<sup>5</sup> Вж. решение от 29 април 2021 г., Piscicola Tulcea и Ira Invest (C-294/19 и C-304/19, EU:C:2021:340), което се отнася до понятието „земеделска площ“ по смисъла по-специално на член 4, параграф 1, буква д) от Регламент № 1307/2013.

<sup>6</sup> Докато дело C-116/20 се отнася до стопанската 2014 г., а поставените въпроси съответно до разпоредбите на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 19, стр. 199), настоящото дело е във връзка със стопанската 2015 г., за която се прилагат разпоредбите на Регламент № 1307/2013, който заменя Регламент № 73/2009.

2. Регламент № 1307/2013

5. Съображения 3, 7 и 10 от Регламент № 1307/2013 гласят:

„(3) Всички основни елементи, свързани с плащането на подпомагане от Съюза за земеделски стопани, следва да се съдържат в настоящия регламент, като той следва да определя и условията за достъп до плащанията, които са неразривно свързани с тези основни елементи.

[...]

(7) С цел да се гарантира правната сигурност на Комисията следва да се делегира правомощието да приема определени актове по отношение на установяването на рамка, в която държавите членки трябва да определят [...] минималните дейности, които следва да се осъществяват на площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване [...].

[...]

(10) Опитът, придобит при прилагането на различните схеми за подпомагане за земеделски стопани показва, че подпомагането в редица случаи е било извършвано в полза на физически или юридически лица, чиято основна дейност не включва упражняване на селскостопанска дейност или е насочена само в незначителна степен към такава дейност. С цел да се гарантира, че подпомагането е по-целенасочено, държавите членки следва да се въздържат от отпускане на директни плащания на някои физически и юридически лица освен в случаите, когато те могат да докажат, че степента на упражняваната от тях селскостопанска дейност не е незначителна. Освен това държавите членки следва също така да имат възможността да не отпускат директни плащания на други физически или юридически лица, които упражняват селскостопанска дейност в незначителна степен. Държавите членки обаче следва да имат право да отпускат директни плащания на по-дребни земеделски стопани на непълно работно време, тъй като тези земеделски стопани допринасят пряко за жизнеспособността на селските райони. Държавите членки следва също да се въздържат от отпускане на директни плащания на физически или юридически лица, чиито земеделски площи са предимно площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша или обработване, и които не осъществяват определена минимална дейност“.

6. Член 4 от този регламент е озаглавен „Определения и свързани разпоредби“ и гласи:

„1. За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

а) „земеделски стопанин“ означава физическо или юридическо лице, или група физически или юридически лица, независимо какъв е правният статут на тази група и на нейните членове съгласно националното право, чието стопанство се намира в териториалния обхват на Договорите, определен в член 52 [ДЕС] във връзка с членове 349 и 355 [ДФЕС], и което осъществява селскостопанска дейност;

б) „стопанство“ означава всички използвани за селскостопански дейности и управлявани от земеделски стопанин единици, които се намират на територията на една и съща държава членка;

в) „селскостопанска дейност“ означава:

i) производството, отглеждането или култивирането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели,

ii) поддържането на земеделска площ в състояние, което да я прави подходяща за паша или обработване без подготвителни действия, които са извън рамките на обичайните земеделски методи и машини, съгласно определени от държавите членки критерии въз основа на установена от Комисията рамка, или

iii) извършване на минимална дейност, която се определя от държавите членки, в земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша или обработване;

[...]

2. Държавите членки:

[...]

б) когато е приложимо в дадена държава членка, определят минималните дейности, които да се извършват на площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване, съгласно посоченото в параграф 1, буква в), подточка iii);

[...]

3. С цел осигуряване на правна сигурност на Комисията се предоставя[...] правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 70 за установяване на:

[...]

б) рамката, в която държавите членки определят минималните дейности, които да се осъществяват на земеделски площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване, съгласно параграф 1, буква в), подточка iii);

[...]“.

7. Член 9 от посочения регламент е озаглавен „Активен земеделски стопанин“ и в параграфи 1—3 предвижда:

„1. Не се отпускат директни плащания на физически или юридически лица, или групи физически или юридически лица, чиито земеделски площи са основно площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване, и които не извършват върху тези площи минималните дейности, определени от държавите членки в съответствие с член 4, параграф 2, буква б).

2. Не се отпускат директни плащания на физически или юридически лица, или групи физически или юридически лица, които експлоатират летища, железопътни услуги, водни съоръжения, услуги в сферата на недвижимите имоти, спортни игрища и места за отдих.

По целесъобразност държавите членки могат да добавят, въз основа на обективни и недискриминационни критерии, всякакви други подобни неселскостопански предприятия или дейности към изброените в първата алинея, като могат впоследствие да вземат решение да оттеглят тези добавяния.

Въпреки това, лице или група лица, попадащи в обхвата на първата или втората алинея, се считат за активни земеделски стопани, ако представят проверими доказателства в изисквания от държавите членки формат, които да удостоверяват, че:

- а) годишният размер на директните плащания е най-малко 5 % от общия размер на постъпленията, които са получили от неселскостопански дейности през най-близката данъчна година, за която са налични такива доказателства;
- б) техните селскостопански дейности не са незначителни;
- в) тяхната основна дейност или предмета на дейността на предприятието е упражняване на селскостопанска дейност.

3. В допълнение към параграфи 1 и 2 държавите членки могат да решат, въз основа на обективни и недискриминационни критерии, да не се отпускат директни плащания на физически или юридически лица или на групи физически или юридически лица:

- а) чиито селскостопански дейности представляват само незначителна част от цялостната им икономическа дейност, и/или
- б) чиито основни цели на дейност или на фирмена политика не включват упражняване на селскостопанска дейност.

[...].

8. Съгласно член 74 от Регламент № 1307/2013 същият влиза в сила на 1 януари 2015 г.

3. *Делегиран регламент № 639/2014*

9. Съображения 4, 6, 10 и 16 от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014<sup>7</sup> гласят:

„(4) В съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз [...] е целесъобразно да се поясни, че когато държавите членки приемат мерки за прилагане на правото на Съюза, те следва да упражняват своето право на преценка, като спазват някои принципи, включително по-специално принципа за недопускане на дискриминация.

[...]

<sup>7</sup> Делегиран регламент на Комисията от 11 март 2014 г. за допълнение на Регламент № 1307/2013 и за изменение на приложение X към същия регламент (ОВ L 181, 2014 г., стр. 1).

(6) В съответствие с член 4, параграф 1, буква в) от Регламент [№ 1307/2013] селскостопанската дейност не изисква производство, отглеждане или култивиране на селскостопански продукти. Вместо това земеделските стопани могат да поддържат земеделска площ в състояние, което да я прави подходяща за паша или обработване без подготвителни действия, които са извън рамките на обичайните земеделски методи и машини, или да извършват определена минимална дейност в земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша или обработване. Тъй като за последните две дейности се изискват някои действия от страна на земеделския стопанин, необходимо е да се създаде съюзна нормативна уредба, по силата на която държавите членки да определят допълнителни критерии за тези дейности.

[...]

(10) С член 9, параграф 1 от Регламент [№ 1307/2013] се изисква да не се отпускат директни плащания на физически или юридически лица, или на групи физически или юридически лица, чиито земеделски площи са основно площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване, и които не извършват върху тези площи минималните дейности, определени от държавите членки. За тази цел е необходимо да се определи кога такива площи трябва да се считат за основната част от земеделската земя на даден земеделски стопанин и да се изясни обхватът на прилагане на тази разпоредба.

[...]

(16) В съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз [...] права на плащане следва да се разпределят на лицето, което упражнява правомощията за вземане на решения, получава ползите и поема финансовите рискове по отношение на селскостопанската дейност върху земята, за която се искат права на плащане. Целесъобразно е да се поясни, че този принцип се прилага по-специално когато отговарящ на условията за подпомагане хектар е предмет на заявление за разпределяне на права на плащане от повече от един земеделски стопанин“.

10. Член 4 от този делегиран регламент е озаглавен „Рамка за критериите за поддържане на земеделска площ в състояние, подходящо за паша или обработване“ и гласи:

„1. За целите на член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламент [№ 1307/2013] критериите, на които земеделските стопани трябва да отговарят, за да се счита, че са изпълнили задължението да поддържат земеделска площ в състояние, подходящо за паша или обработване без подготвителни действия, които са извън рамките на обичайните земеделски методи и машини, се определят от държавите членки по един от двата или и по двата посочени по-долу начина:

- а) държавите членки изискват земеделският стопанин да извършва най-малко една годишна дейност. Когато това е обосновано поради екологични причини, държавите членки могат да решат да признаят също така дейности, които се извършват единствено всяка втора година;
- б) държавите членки определят характеристиките, които трябва да има дадена земеделска площ, за да се счита за поддържана в състояние, подходящо за паша или обработване.

2. При определянето на критериите, посочени в параграф 1, държавите членки могат да правят разграничение между различните видове земеделски площи“.

11. Член 5 от посочения делегиран регламент е озаглавен „Рамка за минималните дейности в земеделските площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша или обработване“ и предвижда:

„За целите на член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) от Регламент [№ 1307/2013] определяната от държавите членки минимална дейност, която да се извършва върху земеделски площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване, е най-малко една годишна дейност, която да се извършва от земеделския стопанин. Когато това е обосновано поради екологични причини, държавите членки могат да решат да признаят също така дейности, които се извършват единствено всяка втора година“.

12. Член 10 („Случаи, в които земеделските площи са основно площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване“) от същия делегиран регламент е част от раздел 3 („Активен земеделски стопанин“) и има следния текст:

„1. За целите на член 9, параграф 1 от Регламент [№ 1307/2013] физическо или юридическо лице, или група физически или юридически лица се счита за притежаващо или притежаваща земеделски площи, които са основно площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване, когато тези площи представляват над 50 % от цялата земеделска площ, декларирана в съответствие с член 72, параграф 1, буква а) от Регламент [№ 1306/2013].

2. Член 9, параграф 1 от Регламент [№ 1307/2013 ] не се прилага за физическо или юридическо лице, или за група физически или юридически лица, които извършват върху площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване, селскостопанска дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка i) от Регламент [№ 1307/2013]“.

## **Б. Румънското право**

### *1. Граждански кодекс*

13. Член 2.146 от Гражданския кодекс, приет с Legea nr. 287 privind Codul civil (Закон № 287 от 17 юли 2009 г.<sup>8</sup>), се отнася до заема за послужване и предвижда, че „[с] договора за заем за послужване едната страна, наречена „заемодател“, предоставя безвъзмездно на другата страна, наречена „заемател“, движима или недвижима вещ за временно ползване, а заемателят се задължава да я върне“.

<sup>8</sup> Monitorul Oficial al României, бр. 505 от 15 юли 2011 г.

## 2. OUG № 34/2013

14. Член 2 от Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (Извънредно постановление на правителството № 34/2013 за организацията, управлението и експлоатацията на постоянно затревените площи и за изменение и допълнение на Закон № 18/1991 за поземления фонд<sup>9</sup>) от 23 април 2013 г. гласи:

„За целите на настоящото извънредно постановление се прилагат следните определения:

[...]

с) „животинска единица (ЖЕ)“ — стандартна мерна единица, която се определя въз основа на хранителните потребности на всеки животински вид и позволява приравняването на броя на различните категории животни.

[...]“.

## 3. OUG № 3/2015

15. Член 2 от Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Извънредно постановление № 3 на правителството за одобрение на плащанията в селското стопанство за периода 2015—2020 г. и за изменение на член 2 от Закон № 36/1991 за земеделските дружества и други форми на сдружаване в областта на селското стопанство) от 18 март 2015 г. в редакцията му, в сила към 1 юли 2015 г.<sup>10</sup> гласи:

„(1) За целите на настоящото извънредно постановление се прилагат следните определения:

[...]

f) „земеделски стопанин“: физическо или юридическо лице или сдружение от физически или юридически лица, независимо какъв е правният му статут, чието стопанство се намира на територията на Румъния и което осъществява селскостопанска дейност;

[...]

(2) Изразът „селскостопанска дейност“ по смисъла на параграф 1, буква f) в зависимост от случая означава:

[...]

<sup>9</sup> Monitorul Oficial al României, бр. 267 от 13 май 2013 г., наричано по-нататък „OUG № 34/2013“.

<sup>10</sup> Monitorul Oficial al României, бр. 191 от 23 март 2015 г., наричано по-нататък „OUG № 3/2015“.



d) извършване на минимална дейност в земеделски площи, които се поддържат по обичайния начин в състояние, подходящо за паша или обработване, посредством паша, като се осигурява минимална гъстота от 0,3 ЖЕ//[хектар] с отглеждани от земеделския стопанин животни, или чрез ежегодна коситба на постоянно затревените площи съгласно разпоредбите на специалното законодателство в областта на постоянно затревените площи. [...]“.

16. Член 7 от OUG № 3/2015 предвижда:

„(1) Получатели на плащанията са активните земеделски стопани, физически и/или юридически лица, които извършват селскостопанска дейност като ползватели на земеделски земи и/или законни държатели на животни по смисъла на действащото законодателство. [...]

[...]“.

17. Член 8 от OUG № 3/2015 има следното съдържание:

„(1) За да получат предвидените в член 1, параграф 2 директни плащания, земеделските стопани трябва:

[...]

c) да стопанисват земеделска земя с площ от най-малко един хектар; земеделските парцели трябва да са площ от най-малко 0,3 хектара, а за оранжерии, парниците, лозята, овощните градини, насажденията с хмел, разсадниците и плодните храсти земеделският парцел трябва да е с площ от най-малко 0,1 хектар, и/или, в зависимост от случая, да отглеждат минимален брой животни. [...]

[...]

n) да представят към заявлението за единно плащане или към направените в него изменения необходимите документи, удостоверяващи използването на земеделските земи, включително тези, които включват приоритетни екологични площи, както и на животни. [...]

[...]

(6) Документите, удостоверяващи използването на земеделските земи и държането на животните, се определят с наредба на ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale (министър на селското стопанство и развитието на селските райони, Румъния) и в зависимост от случая се представят от всички заявители при подаването на заявленията за единно плащане. Площите или животните, за които тези документи не са подадени, не отговарят на условията за получаване на плащане“.

#### 4. Наредба № 619/2015

18. Член 2 от Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015

pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Наредба на министъра на селското стопанство и развитието на селските райони № 619 за одобрение на критериите за допустимост, специфичните условия и подробния ред за прилагане на схемите за плащане, предвидени в член 1, параграфи 2 и 3 от OUG n° 3/2015], както и за специфичните условия за прилагане на компенсационните мерки за развитие на селските райони, приложими за земеделските земи, посочени в Националната програма за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г.), от 6 април 2015 г. в редакцията му, приложима към 1 юли 2015 г.<sup>11</sup>, гласи:

„За целите на настоящата наредба се прилагат следните определения:

[...]

m) „държател на животни“ — лице, което разполага с животни трайно в качеството на собственик на животни и/или на собственик на стопанство или временно в качеството на лице, на което те са поверени за отглеждане за цялата референтна година и които то държи въз основа на акт, сключен в съответствие с предвидените в действащата правна уредба условия;

[...]“.

19. Член 7, параграф 3 от тази наредба предвижда:

„При подаването на заявлението за единно плащане до АРІА ползвателите на постоянно затревени площи, частноправни физически или юридически лица, различни от посочените в параграф 1 и в член 6, параграф 1, които в качеството на активни земеделски стопани осъществяват поне една минимална селскостопанска дейност в постоянно затревените площи, които са на тяхно разположение при предвидените в закона условия, определена в член 2, параграф 2, буква d) от [OUG n° 3/2015], представят документите, предвидени в член 5, параграф 1 и параграф 2, буква а), буква б) подточка i)[,] букви с) и d), както и, ако е необходимо:

a) копие от идентификационния документ на животновъдното стопанство, в което са регистрирани животните, или удостоверение, издадено от правоспособен ветеринарен лекар на свободна практика, в което е посочен номерът на стопанството, вписано в националния регистър на стопанствата, валидно към датата на подаване на заявлението за единно плащане, когато собственикът на постоянно затревените площи е държател на животните, с които осигурява минимална гъстота от 0,3 ЖЕ/[хектар];

[...]“.

20. Член 8, параграф 1 от посочената наредба гласи:

„Документите за законното държане на животни, които се представят съгласно член 8, параграф 1, буква n) от [OUG № 3/2015], са предвидени с Наредба № 40/2010 на Autoritatea

<sup>11</sup> Monitorul Oficial al României, бр. 234 от 6 април 2015 г., наричана по-нататък „Наредба № 619/2015“.

Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Национална служба за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните).

[...]“.

### **III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда**

21. Avio Lucos е учредено по румънското право дружество с основна дейност „спомагателни дейности в растениевъдството“.

22. На 1 юли 2015 г. Avio Lucos подава до АРІА Долж заявление за плащане по схемата за единно плащане на площ за стопанската 2015 г. за пасище с площ от 170,36 хектара, а именно постоянно затревени общински площи за индивидуално ползване.

23. За тази цел дружеството представя редица документи, сред които договор за аренда, сключен на 28 януари 2013 г. с общинския съвет на община Подари (Румъния) за пасище на територията на тази община<sup>12</sup> (наричан по-нататък „договорът за аренда“), както и шест договора за заем за послужване (commodatum), които е сключило през април 2015 г. с различни собственици на животни и по силата на които то им разрешава да пасат животните си безвъзмездно на взетата от него под аренда площ (наричани по-нататък „договорите за заем за послужване“). Освен това в своето заявление за единно плащане Avio Lucos посочва, че отглежда животни, които допринасят за земеделската му дейност, а именно 24 говеда на възраст над две години, едно говедо на възраст под шест месеца, 60 кози и 20 коня на възраст над шест месеца.

24. С решение от 20 октомври 2017 г. АРІА Долж отхвърля заявлението за единно плащане поради неспазване на условията за допустимост, тъй като Avio Lucos не осигурило минималната гъстота от 0,3 животински единици на хектар (наричана по-нататък „минималната изисквана гъстота“) за цялата пасищна площ от 170,36 ha. Според АРІА Долж пашата всъщност била извършена от собствениците на животни, посочени в предходната точка от настоящото заключение, а не от Avio Lucos, което не притежавало достатъчно собствени животни, за да може да спази минималната изисквана гъстота.

25. Avio Lucos подава предварителна административна жалба срещу това решение, която АРІА Долж отхвърля с решение от 4 януари 2018 г.

26. Avio Lucos подава жалба срещу тези две решения на АРІА Долж пред Tribunalul Dolj — Secția de contencios administrativ și fiscal (Окръжен съд Долж, отделение за административни и данъчни спорове, Румъния, наричан по-нататък „Окръжен съд Долж“), който я отхвърля с решение от 28 януари 2018 г.

27. Окръжен съд Долж по същество обосновава отхвърлянето на заявлението за единно плащане на Avio Lucos с неспазването на минималната изисквана гъстота за цялата пасищна площ от 170,36 ha. По-конкретно тази юрисдикция изтъква служебно две възражения за недопустимост, а именно, от една страна, недействителност на договора за

<sup>12</sup> Този договор първоначално е сключен за отдаване под аренда на пасищна площ от 341,70 ha, впоследствие намалена на 170,36 ha с изменение на договора от 25 юни 2015 г. Това е договорът за аренда, който се разглежда и в дело C-116/20.

аренда<sup>13</sup> и от друга страна, недействителност на договорите за заем за послужване<sup>14</sup>. Посочената юрисдикция счита по същество, че договорът за аренда е сключен в нарушение на националното право, тъй като към датата на сключване на този договор Avio Lucos по-специално не е имало качеството на лице, което отглежда животни, а минималната изисквана гъстота е трябвало да бъде осигурена към тази дата, а не впоследствие. Тъй като нямало право да вземе под аренда пасища на община Подари, неговото заявление за единно плащане не било допустимо. Следователно Avio Lucos е създадо изкуствени условия, за да получи плащане по схемата за финансово подпомагане, с единствената цел да се ползва от противоречащо на тази схема предимство. Поради това въпреки формалното изпълнение на критериите, предвидени в националната правна уредба, документите, приложени от Avio Lucos към заявлението му за единно плащане, не могли да се вземат предвид в подкрепа на това заявление. Накрая, разширителното тълкуване на понятието за лице, което отглежда животни, противоречало на правото на Съюза, тъй като съгласно решение от 21 юли 2011 г., Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), за да откажат исканото подпомагане, националните органи могат да се основават изключително на данните, съдържащи се в системата за индивидуална идентификация и регистрация на животните, без да извършват други проверки.

28. Avio Lucos обжалва това решение пред запитващата юрисдикция — Curtea de Apel Alba Iulia (Апелативен съд Алба Юлия, Румъния), пред която понастоящем производството е висящо, като твърди по-специално в жалбата си, че Окръжен съд Долж неправилно е приел, че не е изпълнено условието за допустимост, а именно качеството на лице, което отглежда животни/собственик на животни. Всъщност качеството или липсата на качеството на лице, което отглежда животни, било ирелевантно и не можело да е основание за отхвърляне на заявлението за единно плащане, тъй като това заявление не се отнасяло до отглеждането на животни, а до поддръжката на земи за паша посредством животни. От своя страна АРІА иска тази жалба да бъде отхвърлена.

29. Запитващата юрисдикция подчертава, че съгласно член 4, параграф 1, букви а) и в) от Регламент № 1307/2013 „земеделски стопанин“ означава физическо или юридическо лице, което осъществява „селскостопанска дейност“, изразяваща се съгласно член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) от същия регламент в извършване на минимална дейност, която се определя от държавите членки, в земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша или обработване. Що се отнася до тази минимална дейност, член 4, параграф 2 от посочения регламент предоставял възможност на държавите членки да я определят. Румънският законодател обаче предвидил в това отношение, че селскостопанската дейност трябва да се осъществява с отглеждани от самия земеделски стопанин животни, с което е изключил от предоставянето на финансово подпомагане всяко юридическо или физическо лице, което извършва такава дейност чрез посредничество, какъвто според АРІА бил случаят на Avio Lucos.

30. Тази юрисдикция иска да установи дали член 4 от Регламент № 1307/2013 допуска такава национална правна уредба, съгласно която минималната дейност, която трябва да се извършва в земеделските площи, се състои в паша с отглеждани от самия земеделски стопанин животни. Ако правото Съюза допуска такава правна уредба посочената

<sup>13</sup> Според Окръжен съд Долж, от една страна, Avio Lucos по-специално било не местно сдружение/местна организация със седалище в Подари, чиято дейност е отглеждането на животни, а търговско дружество със седалище в населено място, различно от това, където се намира отдаденото под аренда пасище, и от друга страна, сключеният с общинския съвет на Подари договор за аренда бил възложен неправомерно без публична тръжна процедура.

<sup>14</sup> Според Окръжен съд Долж от националния регистър на стопанствата не е видно, че животните са действително предоставени, така че договорите за заем за послужване, доколкото са реални, не били валидни.

юрисдикция иска да установи дали 4, параграф 1, букви а) и в) и член 9, параграф 1 от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че за „активен земеделски стопанин“ може да се счита юридическо лице, което, както в случая, е сключило договор за аренда и което държи животни въз основа на договори за заем за послужване, сключени безвъзмездно с физически лица. Освен това, тъй като от формална гледна точка Avio Lucos е отговаряло на предвидените в националното право критерии за допустимост, същата юрисдикция иска да установи дали сключването на договор за аренда и на договори за заем за послужване като разглежданите в главното производство може да попадне в обхвата на понятието „изкуствено създадени условия“ по член 60 от Регламент № 1306/2013.

31. При тези обстоятелства запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Допуска ли Регламент [№ 1307/2013] национална правна уредба, която предвижда, че минималната дейност, която трябва да се извършва в земеделските площи, които се поддържат по обичайния начин в състояние, подходящо за паша, се състои в паша на отглеждани от земеделския стопанин животни?
- 2) Ако посоченото право Съюза допуска национална правна уредба като описаната в първия въпрос, могат ли разпоредбите на член 4, параграф 1, букви а) и в) и на член 9, параграф 1 от Регламент № 1307/2013 да се тълкуват в смисъл, че за „активен земеделски стопанин“ може да се счита юридическо лице, което е сключило договор за аренда при условия като тези в главното производство, и което държи животни въз основа на договори за заем за послужване, сключени с физически лица, с които договори заемодателите предоставят безвъзмездно на заемателите животни, които притежават като собственици, за да ги използват за паша в пасищните площи, предоставени на разположение на заемателите за определени периоди от време?
- 3) Трябва ли разпоредбите на член 60 от Регламент [№ 1306/2013] да се тълкуват в смисъл, че за „изкуствено създадени условия“ се счита и наличието на договор за аренда и на договори за заем за послужване като тези в главното производство?“.

32. Писмени становища представят Avio Lucos, APIA, APIA Долж, чешкото и румънското правителство и Европейската комисия.

33. В съответствие с член 76, параграф 2 от Процедурния си правилник Съдът решава да се произнесе, без да провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания. С писма, изпратени на 24 февруари 2021 г., Съдът отправя до запитващата юрисдикция искане за разяснения, които тя предоставя, и поставя на страните в главното производство, румънското правителство и Комисията въпроси, изискващи писмен отговор, на които те отговарят в определения срок.

## IV. Анализ

### A. По първия преюдициален въпрос

34. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали Регламент № 1307/2013 допуска национална правна уредба, която предвижда, че минималната дейност, която трябва да се извършва в земеделските площи, които се поддържат по обичайния начин в състояние, подходящо за паша, се състои в паша на отглеждани от земеделския стопанин животни.

35. В самото начало считам, че е уместно да направя някои уточнения относно обхвата на първия въпрос.

36. Най-напред следва да се констатира, че с оглед на формулировката си и независимо че запитващата юрисдикция се позовава на Регламент № 1307/2013 като цяло, първият преюдициален въпрос очевидно се отнася до тълкуването на член 4, и по-специално на параграф 1, буква в), подточка iii) и параграф 2, буква б) от този регламент. Всъщност, освен че в мотивите на акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция се позовава конкретно на тези разпоредби, според поясненията на тази юрисдикция и на румънското правителство приложимата национална правна уредба, съгласно която пашата трябва да се извършва, като се осигури минималната изисквана гъстота с отглеждани от земеделския стопанин животни, е приета при определянето от Румъния на минималната дейност, която трябва да се извършва в земеделската площ съгласно член 4, параграф 2 от посочения регламент.

37. По-нататък, както потвърждава румънското правителство, изразът „земеделски площи, които се поддържат по обичайния начин“, в първия въпрос възпроизвежда текста на член 2, параграф 2, буква d) от OUG № 3/2015 и трябва да се счита за синоним на израза „земеделски площи, естествено поддържани“, който се съдържа в член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) и параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013.

38. Накрая, следва да се отбележи, че изразът „отглеждани от земеделския стопанин животни“, който е част от текста на първия въпрос и който препраща към понятието „животновъдство“, посочено в член 2, параграф 2, буква d) от OUG № 3/2015, не е дефиниран в националното право. Според обясненията на румънското правителство понятието за отглеждани от земеделския стопанин животни се припокрива както с понятието за държане на животни, предвидено в член 8, параграф 6 от OUG № 3/2015, така и с това за държател на животни, предвидено в член 2, буква m) от Наредба № 619/2015. Следователно с използването на това понятие се набляга не на процеса на отглеждане на животните, а на тяхното „държане“. Всъщност в националното право „държател на животни“ е лице, „което разполага с животни трайно в качеството на собственик на животни и/или на собственик на стопанство или временно в качеството на лице, на което те са поверени за отглеждане за цялата референтна година [...]“<sup>15</sup>, а това е по-широко понятие от понятието за лице, което отглежда животни.

39. От това следва, че с първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013 допускат национална правна уредба, съгласно която

<sup>15</sup> Вж. член 2, буква m), от Наредба № 619/2015 (т. 18 от настоящото заключение).

състоящата се в паша минимална дейност, извършвана в земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за такава паша, трябва да се извършва с държани от самия земеделски стопанин животни<sup>16</sup>.

40. Според постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се вземат предвид не само съдържанието ѝ, но и контекстът и целите на правната уредба, от която тя е част<sup>17</sup>.

41. На първо място, що се отнася до *текста* на посочените в точка 39 разпоредби на Регламент № 1307/2013, тези разпоредби не предвиждат изрично, че за да се счита за „селскостопанска дейност“, така извършваната дейност, която в настоящия случай е паша, трябва да се осъществява с отглеждани или държани от самия земеделски стопанин животни<sup>18</sup>. Те също така не го забраняват изрично.

42. Всъщност съгласно член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) от Регламент № 1307/2013, „селскостопанска дейност“ означава по-специално „извършване на минимална дейност, която се определя от държавите членки, в земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша или обработване“. По същия начин съгласно член 4, параграф 2 от този регламент, „когато е приложимо“, държавите членки определят минималната дейност, която трябва да се извършва върху такива площи. Член 5 от Делегиран регламент № 639/2014 определя рамката за тези минимални дейности, като уточнява, че „най-малко една годишна дейност [трябва] да се извършва от земеделския стопанин“.

43. С изключение на това условие, не е предвидено никакво ограничение по отношение на обхвата на понятието „минимална селскостопанска дейност“, извършвана върху земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша или обработване, като тази минимална дейност се определя от съответната държава членка. Следователно, макар текстът на посочените по-горе разпоредби на Регламент № 1307/2013 несъмнено да предоставя на държавите членки известна свобода на преценка при определянето на минималната дейност, която трябва да се извършва, той не позволява да се даде убедителен отговор на въпроса дали такава свобода на преценка се простира дотам, че да им позволява да налагат условие за собственост, държане или отглеждане на използваните за паша животни<sup>19</sup>.

44. На второ място, от *контекста*, в който се вписва член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) от Регламент № 1307/2013, могат да бъдат изведени някои насоки. В този смисъл следва да се посочи, че в член 1, буква б), подточка i) този регламент установява специални правила относно схемата за единно плащане на площ, а в съображение 3 уточнява, че „[в]сички основни елементи“, свързани с плащането на подпомагане от Съюза

<sup>16</sup> Първият преюдициален въпрос по настоящото дело е сходен с втория преюдициален въпрос по дело C-116/20. Докато обаче първият въпрос по настоящото дело се отнася до възможността във връзка с осъществяването на минимална дейност държава членка да наложи задължение за земеделския стопанин да пасе собствените си животни, целта на втория въпрос по дело C-116/20 е да се установи дали такова условие може да бъде наложено с цел сключване на договор за аренда като разглеждания в главното дело.

<sup>17</sup> Вж. в този смисъл решение от 10 март 2021 г., Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, т. 27).

<sup>18</sup> Тази констатация се отнася и за понятието за селскостопанска дейност по смисъла на член 2, буква в) от Регламент № 73/2009, заменен от Регламент № 1307/2013 (вж. т. 78 от заключението ми по дело C-116/20, Avio Lucos).

<sup>19</sup> Според мен посоченото от румънското правителство и АРІА обстоятелство, че Комисията била уведомена за определените във вътрешното право минимални дейности или пък че Румъния е била обект на одит в рамките на проверка именно относно преките плащания съгласно Регламенти № 1306/2013 и № 1307/2013, не е определящо в това отношение.

за земеделски стопани, следва да се съдържат в същия регламент. Този регламент определя и условията за достъп до плащанията, които са неразривно свързани с тези основни елементи. Условието, че за да има право на единно плащане на площ, минималната селскостопанска дейност трябва да се извършва с отглеждани от самия земеделски стопанин животни, обаче може да счита за представляващо допълнително условие, което не е предвидено от правото на Съюза.

45. В това отношение следва да се констатира, че съгласно член 4, параграф 3, буква б) от Регламент № 1307/2013 с цел гарантиране на правна сигурност на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 70 от този регламент за установяване на рамката, в която държавите членки определят тази минимална дейност, което се припомня и в съображение 7 от посочения регламент. Именно на това правно основание Комисията е приела Делегиран регламент № 639/2014. При все това, както беше посочено по-горе, член 5 от този делегиран регламент уточнява, че минималната дейност „е най-малко една годишна дейност, която да се извършва от земеделския стопанин“, което, изглежда, подкрепя тълкуването, че минималната дейност трябва да се отнася до самата площ или до начина, по който се извършва пашата или обработването, като налагането на минимална гъстота на животните или ежегодна коситба<sup>20</sup>, като същевременно в самото начало уточнява, че дейността трябва да се извършва от „земеделския стопанин“.

46. В това отношение следва да се отбележи, че определението на понятието „земеделски стопанин“ в Регламент № 1307/2013 несъмнено не прави каквото и да било разграничение между земеделски стопани, които са собственици, такива, които отглеждат животни, и такива, които използват животните на други лица чрез договори за заем за послужване или за аренда, но че това не променя факта, че дейността трябва да се извършва от самия земеделски стопанин, в случая — от лице, което отглежда животни. Освен това съображение 16 от Делегиран регламент № 639/2014 припомня, че правата на плащане следва да се разпределят на лицето, което упражнява правомощията за вземане на решения, получава ползите и поема финансовите рискове по отношение на селскостопанската дейност върху земята, за която се искат права на плащане<sup>21</sup>.

47. В този смисъл изискването, че в рамките на осъществяването на минималната дейност минималната гъстота трябва да се осигури по-специално с „отглеждани от земеделския стопанин животни“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква d) от OUG № 3/2015, според мен е в съответствие с разпоредбите на Регламент № 1307/2013, доколкото елементът „отглеждане“ по същество не добавя допълнително условие, което би противоречало на правото на Съюза. Всъщност с оглед на понятието „земеделски стопанин“ по смисъла на Регламент № 1307/2013 и на съображение 16 от Делегиран регламент № 639/2014 трябва да се предположи, че предоставените за паша животни обичайно се държат от земеделския стопанин, който заема съответното пасище. Тъй като обаче става въпрос за тълкуване на националното право, запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да тълкува и прилага националното право, следва да провери дали понятието „отглеждане на животни“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква d) от OUG № 3/2015 може да се счита за съгласувано с понятието „земеделски стопанин“ по смисъла на Регламент № 1307/2013 с оглед на член 16 от Делегиран регламент № 639/2014.

<sup>20</sup> В решение от 21 юли 2011 г., Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), Съдът е приел, че условие за гъстота на добитъка, предвидено от национална правна уредба с оглед на използването като пасище на земя в застрашен природен район, чиято цел е да се запази богатството на флората и фауната на пасищата, съответства на правото на Съюза, тъй като е съгласувано с целите и изискванията на разглежданата правна уредба на Съюза.

<sup>21</sup> Решение от 14 октомври 2010 г., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, т. 50).



48. На трето и последно място, *целите*, преследвани от разглежданата правна уредба, изглежда, подкрепят съответствието на националното законодателство с разпоредбите на Регламент № 1307/2013. В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 39, параграф 1, буква б) ДФЕС ОСП има за цел осигуряване на приемлив жизнен стандарт за земеделските производители, по-специално чрез повишаване на доходите на лицата, които осъществяват селскостопански дейности<sup>22</sup>. Всъщност директните плащания се предоставят на земеделските производители, тъй като ОСП има за цел да подпомага техните доходи. В този смисъл следва да се отбележи, първо, че съгласно съображение 10 от Регламент № 1307/2013 целта на същия е да гарантира по-целенасочено подпомагане на земеделските стопани, за да се избегне подпомагането да се извършва в полза на физически или юридически лица, чиято основна дейност не включва упражняване на селскостопанска дейност или е насочена само в незначителна степен към такава дейност. Второ, посоченият регламент има за цел и отпускане на директни плащания на по-дребни земеделски стопани на непълно работно време, тъй като тези земеделски стопани допринасят пряко за жизнеспособността на селските райони. Всъщност следва да се припомни, че една от целите на ОСП е осигуряване на добър жизнен стандарт на населението в земеделските райони, с което да се допринесе и за поддържането на тези райони. Трето, съгласно съображение 2 от същия регламент една от основните цели и едно от ключовите изисквания на реформата на ОСП е намаляването на административната тежест.

49. С оглед на тези три цели трябва следователно да се установи дали критерий, свързан с отглеждането или притежаването на животните от съответното лице, може да бъде поставен като условие за получаване на единни плащания на площ.

50. В това отношение, най-напред, що се отнася до целта за по-целенасочено подпомагане на земеделските стопани, румънското правителство твърди, че като е приел разглежданата национална правна уредба, румънският законодател е имал за цел да улесни прекия достъп до разглежданите пасища на възможно най-много собственици или притежатели на животни, а не на лица, които извършват селскостопанска дейност под формата на посредничество. От тази гледна точка според мен фактът, че земеделският стопанин трябва сам да държи животните си, изглежда съгласуван с тази цел, доколкото, освен ако не се докаже противното, преразпределителният аспект на подпомагането е ограничен, когато земеделски стопанин, който не държи собствените си животни, получава единно плащане, от което земеделските стопани, предоставящи животните си, се ползват само инцидентно. Освен това, когато земеделски стопанин използва животни, които принадлежат на заемодатели, той по принцип не поема никакъв риск или задължение, които обикновено произтичат от дейността по отглеждане на животни.

51. По-нататък следва да се отбележи, че тези съображения важат и когато целта е осигуряване на добър жизнен стандарт на населението в земеделските райони, с което да се допринесе и за поддържането на тези райони, въпреки че постигането на последната цел би било гарантирано и при използване от заявителя на помощта на предоставени му от заемодатели животни<sup>23</sup>.

52. Накрая, що се отнася до целта за намаляване на административната тежест, следва да се припомни, че Съдът вече е приел, че нито Регламент № 1307/2013, нито която и да било друга разпоредба от правната уредба на Съюза изисква в подкрепа на заявление за разпределяне на права на плащане да се представя акт за собственост или каквото и да е

<sup>22</sup> Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:464, т. 1).

<sup>23</sup> Вж. в този смисъл точка 78 от заключението ми по дело *C-116/20, Avio Lucos*.

доказателство за право на ползване, за да се установи, че заявителят разполага с декларираните хектари, отговарящи на условията за подпомагане. Всъщност Съдът е постановил, че държавите членки разполагат със свобода на преценката относно доказателствата и доказателствените документи, които следва да се изискат от заявителя на помощта<sup>24</sup>. Въпреки това, когато държавите членки упражняват своята свобода на преценката относно доказателствата, които следва да се представят в подкрепа на заявление за помощ, например що се отнася до възможността на тези държави да задължат заявителя да представи правно валиден документ, обосноваващ неговото право да използва площите, предмет на неговото заявление, трябва да се спазват преследваните от съответната правна уредба на Съюза цели и общите принципи на право на Съюза, и по-специално принципът на пропорционалност<sup>25</sup>. В този смисъл и по аналогия изискването за евентуално доказателство, че самият заявител на помощта отглежда животни, може да се разглежда като „административна тежест“, която обаче считам за напълно съвместима и пропорционална по отношение на двете предходни цели, и по-специално целта за улесняване на прекия достъп до въпросните пасища на възможно най-много земеделски стопани, държащи животни. Всъщност според мен не съществуват други, по-малко ограничителни средства, за да се провери дали даден заявител действа като посредник и следователно като търговско предприятие, чиято дейност е насочена само в незначителна степен към селскостопанска дейност.

53. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, че член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат национална правна уредба, съгласно която състоящата се в паша минимална дейност, която трябва да се извършва в земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за такава паша, трябва да се осъществява с държани от самия земеделски стопанин животни.

### ***Б. По втория преюдициален въпрос***

54. С втория си преюдициален въпрос, поставен в случай на утвърдителен отговор на първия въпрос, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 4, параграф 1, букви а) и в) и член 9, параграф 1 от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че понятието „активен земеделски стопанин“ по смисъла на тези разпоредби включва юридическо лице, което е сключило договор за аренда за пасищна площ, която е общинска собственост, и което за целите на пашата в тази площ използва животни, предоставени безвъзмездно от физически лица, които са техни собственици.

55. От текста на член 9 от Регламент № 1307/2013, озаглавен „Активен земеделски стопанин“, и по-специално от параграф 1<sup>26</sup> от този член, следва, че не се отпускат директни плащания на физически или юридически лица, чиито земеделски площи са основно площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване, и които не

<sup>24</sup> Вж. в този смисъл решение от 17 декември 2020 г., Land Berlin (Права на плащане, свързани с ОСП) (C-216/19, EU:C:2020:1046, т. 34—37).

<sup>25</sup> Решение от 24 юни 2010 г., Pontini и др. (C-375/08, EU:C:2010:365, т. 82 и 86).

<sup>26</sup> Несъмнено член 9, параграф 3 от Регламент № 1307/2013 предвижда освен това, че въз основа на обективни и недискриминационни критерии държавите членки могат да решат да не отпускат директни плащания на лица, чиито селскостопански дейности представляват само незначителна част от цялостната им икономическа дейност, и/или чиито основни цели на дейност или на фирмена политика не включват упражняване на селскостопанска дейност. Запитващата юрисдикция обаче не иска тълкуване на тази разпоредба.

извършват върху тези площи минималните дейности, определени от държавите членки в съответствие с член 4, параграф 2, буква б) от същия регламент, като това се посочва и в съображение 10 от него.

56. В случая е безспорно, че разглежданите земеделски площи са основно площи, естествено поддържани в състояние, подходящо за паша или обработване съгласно член 4, параграф 2, буква б) от Регламент № 1307/2013. Освен това от текста на тази разпоредба е видно, че земеделски стопанин, който не извършва върху тези площи минималната дейност, определена от държавите членки, съгласно член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) от този регламент, не се счита за „активен земеделски стопанин“ и следователно трябва да му бъдат отказани директни плащания.

57. Възниква обаче въпросът дали лице, което не извършва само разглежданата минимална дейност със собствените си животни, а използва за тази цел животни, които са му предоставени безвъзмездно от други земеделски стопани, може да се счита за „активен земеделски стопанин“.

58. На първо място се налага изводът, че както при първия преюдициален въпрос, отговорът не произтича от *текста* на посочените по-горе разпоредби. Всъщност член 9 от Регламент № 1307/2013 несъмнено има за цел, по-специално съгласно параграф 3 от него, да не се отпускат директни плащания на физически или юридически лица, „а) чиито селскостопански дейности представляват само незначителна част от цялостната им икономическа дейност, и/или б) чиито основни цели на дейност или на фирмена политика не включват упражняване на селскостопанска дейност“. Този параграф обаче не може да се тълкува в смисъл, че изключва отпускането на директни плащания на физически или юридически лица, които за целите на минималната дейност използват безвъзмездно предоставени животни.

59. На второ място, *контекстът*, в който се вписва посоченият параграф, предоставя няколко полезни насоки. Така съгласно член 4, параграф 1, буква а), от Регламент № 1307/2013 понятието „земеделски стопанин“ се отнася до лице, „чието *стопанство* се намира в териториалния обхват на Договорите [...] и което осъществява селскостопанска дейност“<sup>27</sup>.

60. Понятието „стопанство“ обаче е дефинирано в член 4, параграф 1, буква б) от този регламент като „всички използвани за селскостопански дейности и *управлявани от земеделски стопанин* единици [...]“.<sup>28</sup> В това отношение Съдът е уточнил, че определена селскостопанска площ е част от стопанството на земеделския производител, „когато той

<sup>27</sup> Курсивът е мой.

<sup>28</sup> Курсивът е мой.

има право да я управлява, за да може да извършва селскостопанска дейност, тоест когато по отношение на тази площ разполага с достатъчна самостоятелност за осъществяване на своята селскостопанска дейност“<sup>29</sup>.

61. В този контекст основателно може да се постави въпросът дали животни, предоставени безвъзмездно от физически лица, които са техни собственици, на юридическо лице, което се ограничава да им предоставя на разположение пасищните площи за целите на пашата, могат да се считат за част от „стопанството“ на този земеделски стопанин.

62. Считаю, че отговорът на този въпрос зависи от фактическата обстановка, и по-специално от това дали такова юридическо лице упражнява реално правомощията за вземане на решения, като поема финансовите рискове по отношение на съответната селскостопанска дейност<sup>30</sup>.

63. В случая, доколкото това е проверка от чисто фактическо естество, запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да установява и преценява приложимото национално право, следва да провери дали договорите за заем за послужване позволяват на Avio Lucos да запази правомощието си за вземане на решения, да получава ползите и да поема финансовите рискове по отношение на минималната дейност, състояща се в паша върху площ от 170,36 ha<sup>31</sup>. Заявител, който осъществява селскостопанска дейност със „заети“ животни, все пак принципно може да се счита за „активен земеделски стопанин“. В това отношение следва да се посочи, че дейността на „активен земеделски стопанин“ е обвързана с условието заявителят да притежава отговарящи на условията за подпомагане хектари, които са на негово разположение, както е предвидено в член 36, параграф 5 от Регламент № 1307/2013. С други думи, земеделският стопанин трябва да разполага с достатъчна самостоятелност за осъществяване на своята селскостопанска дейност<sup>32</sup>, така че осъществяването на дейност със заети животни не би трябвало да лиши този земеделски стопанин от упражняване на правомощията за вземане на решения по отношение на селскостопанската дейност.

<sup>29</sup> Решение от 9 юни 2016 г., Planes Bresco (C-333/15 и C-334/15, EU:C:2016:426, т. 37 и цитираната съдебна практика). Отбелязвам също, че в решение от 5 февруари 2015 г., Agrooikosystemata (C-498/13, EU:C:2015:61, т. 34), Съдът е посочил, че в рамките на прилагането 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, 1992 г., стр. 85), понятията „земеделски производител“ и „земеделец“ имат едно и също значение. В това решение обаче Съдът е подчертал също, че контекстът, в който се вписват, от една страна, разпоредбите на този регламент, и от друга страна, разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на [ОСП] 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, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177), който предхожда Регламент № 1307/2013, е „съвсем различен“.

<sup>30</sup> Вж. в този смисъл съображение 16 от Делегиран регламент № 639/2014.

<sup>31</sup> В това отношение, без да имам намерение да засягам правомощията на запитващата юрисдикция, само ще посоча, от една страна, че по силата на договора за аренда, който не е безвъзмезден, Avio Lucos е било длъжно да гарантира, че получената под аренда земя ще се използва ефикасно за паша по начин, който гарантира приемственост и постоянство. Освен това Avio Lucos не е можело нито да преотдава под аренда, нито да отдава под наем земята, предмет на договора за аренда, и е било длъжно да прилага минималната изисквана гъстота. От друга страна, по силата на договорите за заем за послужване, Avio Lucos е било длъжно за собствена сметка да почиства пасищата, да отстранява плевелите и излишната вода от почвата, така че да гарантира оптимални условия за възстановяване на пасищата. Следователно изглежда, че ако Avio Lucos беше получило единно плащане на площ, вероятно щеше да понесе известен финансов риск. При все това не изглеждат ирелевантни идентифицираните от АРІА елементи като фактът, че не са установени формуляри за преместване на животните или че тези животни не са регистрирани в националния регистър на стопанствата. Освен всичко това член 68, параграф 2 от Регламент № 1306/2013 предвижда, че когато е приложимо, интегрираната система за администриране и контрол, създадена и управлявана от всяка държава членка, включва система за идентификация и регистрация на животните.

<sup>32</sup> Решение от 14 октомври 2010 г., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, т. 62 и 63).

64. На трето и последно място, що се отнася до целта по член 4, параграф 1, букви а) и в) и по член 9, параграф 1 от Регламент № 1307/2013, следва да се припомни, че с ОСП се цели осигуряване на приемлив жизнен стандарт за земеделските производители например чрез повишаване на доходите на лицата, които осъществяват селскостопански дейности. Всъщност директните плащания се предоставят на земеделските производители, тъй като ОСП има за цел да подпомага техните доходи. В този смисъл определението за „активен земеделски стопанин“, което включва евентуално и лицата, които осъществяват дейност, при която са използвани животни въз основа на договори за заем за послужване, по принцип не противоречи на тези цели.

65. Може обаче с основание да се постави въпросът дали такава цел е възможно да бъде постигната, ако в крайна сметка получател на директните плащания е не земеделският стопанин, който сам е осъществявал минималната дейност със своите животни, а посредникът, който е сключил договор за аренда на пасища с местни общини.

66. В това отношение с оглед на посочените в съображение 10 от Регламент № 1307/2013 цели считам, че доколкото селскостопанската дейност не е незначителна, което запитващата юрисдикция следва да провери, няма особено значение дали земеделският стопанин е осъществявал минималната дейност със свои или със заети животни.

67. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос, че член 4, параграф 1, букви а) и в) и член 9, параграф 1 от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че понятието „активен земеделски стопанин“ по смисъла на тези разпоредби включва физическо или юридическо лице, което е сключило договор за аренда за пасищна площ, която е общинска собственост, и което за целите на пашата в тази площ използва животни, предоставени безвъзмездно от физически лица, които са техни собственици, когато това лице действа като земеделски стопанин по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от този регламент, като запазва контрола над свързаната с тази площ дейност, що се отнася до управлението, ползите и финансовите рискове.

### ***В. По третия преюдициален въпрос***

68. С третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали сключването на договор за аренда и на договори за заем за послужване като разглежданите в главното производство може да попадне в обхвата на понятието „изкуствено създадени условия“, посочено в член 60 от Регламент № 1306/2013.

69. Съгласно този член 60, без да се засягат специфичните разпоредби в секторното законодателство в областта на селското стопанство, не се дава никакво предимство на физическо или юридическо лице, за които е установено, че условията, необходими за получаване на такива предимства, са създадени изкуствено, в противоречие с целите на това законодателство.

70. В това отношение посоченият член 60 по същество съответства на член 29 от Регламент № 1782/2003, възпроизвеждащ кодифициране на постоянната практика на Съда, съгласно която правните субекти не могат да се позовават на нормите на Съюза с измамна или противоправна цел<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Вж. заключението на генералния адвокат Kokott по съединени дела Planes Bresco (C-333/15 и C-334/15, EU:C:2016:159, т. 43 и цитираната съдебна практика).

71. В своето решение по дело Слънчева сила<sup>34</sup>, чиито изводи според мен са относими и за настоящото дело, Съдът е подчертал, че ако една дейност формално отговаря на всички условия за кандидатстване за помощ<sup>35</sup>, за да се докаже наличие на злоупотреба от страна на потенциален бенефициер на такава помощ, от една страна, е необходима съвкупност от обективни обстоятелства, от които следва, че въпреки формалното спазване на предвидените в съответната правна уредба условия целта, преследвана с тази правна уредба, не е постигната, и от друга страна, е необходим субективен елемент, изразяващ се в намерението да се получи предимство от правната уредба на Съюза, като изкуствено се създават условията, необходими за неговото получаване. В крайна сметка националният съд трябва да извърши необходимите проверки.

72. Считаю, че този утвърден принцип на посочената съдебна практика може да се приложи по аналогия към настоящото дело.

73. Всъщност, от една страна, що се отнася до обективния елемент, следва отново да се направи препращане към целта на разглежданата помощ и да се определи дали тази цел е постигната. В това отношение както АРІА, така и румънското правителство подчертават, че националната правна уредба има за цел да гарантира, че селскостопанската дейност се извършва по-скоро от собствено име, отколкото чрез посредничество, което съответствало на една от целите на ОСП<sup>36</sup>. Сключването от лице, което не държи необходимия брой животни, за да извършва паша, на договор за аренда и договори за заем за послужване като разглежданите в главното производство не представлява само по себе си „изкуствено създадено условие“ по смисъла на член 60 от Регламент № 1306/2013, но може да отклони разглежданите директни плащания от една част от населението в земеделските райони, а именно физическите лица, които са пасели собствените си животни в съответните пасища.

74. От друга страна, що се отнася до субективния елемент, следва да се вземат предвид всички релевантни обстоятелства по случая, за да се определи дали Avio Lucos е имало намерение да получи предимство от правната уредба на Съюза, създавайки изкуствено условията, необходими за получаването му. Тези обстоятелства биха могли да включват сключването в нарушение на приложимото национално право на договора за аренда или пък сключването на договорите за заем за послужване, от които би се установило, че в крайна сметка пасището само е предоставено, а пашата се извършва от физическите лица, собственици на животните, а не от Avio Lucos.

75. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на третия преюдициален въпрос, че сключването на договор за аренда на пасище между физическо или юридическо лице и община и възлагането на пашата на трети лица с цел получаване на директно плащане по схемата за единно плащане на площ сами по себе си не представляват „изкуствено създадено“ условие по смисъла на член 60 от Регламент № 1306/2013, освен ако въз основа на всички релевантни обстоятелства не се докаже, че преследваната със сключването на тези договори цел противоречи на секторното законодателство в областта на селското стопанство.

<sup>34</sup> Решение от 12 септември 2013 г., Слънчева сила (C-434/12, EU:C:2013:546, т. 29 и 30).

<sup>35</sup> Това дело се отнася до помощ за създаване и развитие на микропредприятия в съответствие с член 52, буква а), подточка ii) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 66, стр. 101).

<sup>36</sup> Вж. точка 50 от настоящото заключение.

## V. Заключение

76. С оглед на изложеното предлагам на Съда да отговори на поставения от Curtea de Apel Alba Iulia (Апелативен съд Алба Юлия, Румъния) преюдициален въпрос по следния начин:

- „1) Член 4, параграф 1, буква в), подточка iii) и член 4, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат национална правна уредба, съгласно която състоящата се в паша минимална дейност, която трябва да се извършва в земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за такава паша, трябва да се осъществява с държани от самия земеделски стопанин животни.
- 2) Член 4, параграф 1, букви а) и в) и член 9, параграф 1 от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че понятието „активен земеделски стопанин“ по смисъла на тези разпоредби включва физическо или юридическо лице, което е сключило договор за аренда за пасищна площ, която е общинска собственост, и което за целите на пашата в тази площ използва животни, предоставени безвъзмездно от физически лица, които са техни собственици, когато това лице действа като земеделски стопанин по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от този регламент, като запазва контрола над свързаната с тази площ дейност, що се отнася до управлението, ползите и финансовите рискове.
- 3) Сключването на договор за аренда на пасище между физическо или юридическо лице и община и възлагането на пашата на трети лица с цел получаване на директно плащане по схемата за единно плащане на площ сами по себе си не представляват „изкуствено създадено“ условие по смисъла на член 60 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета, освен ако въз основа на всички релевантни обстоятелства не се докаже, че преследваната със сключването на тези договори цел противоречи на секторното законодателство в областта на селското стопанство“.