



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

18 януари 2024 година\*

„Преюдициално запитване — Член 63 ДФЕС — Свободно движение на капитали — Ограничения — Придобиване на земеделски земи в държава членка — Задължение за приобретателя да е пребивавал повече от пет години“

По дело C-562/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Районен съд Бургас (България) с акт от 15 август 2022 г., постъпил в Съда на 25 август 2022 г., в рамките на производство по дело

**JD**

срещу

**ОВ,**

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: N. Piçarra, председател на състава, M. Safjan (докладчик) и M. Gavales, съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като имат предвид становищата, представени:

– за Европейската комисия, от M. Mataija, G. von Rintelen и Ив. Залогин, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

\* Език на производството: български.

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 18, 49, 63 и 345 ДФЕС и на член 45 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между JD, австрийски гражданин, и ОВ, български гражданин, по повод на иск за установяване на нищожността като привидни на договори за придобиване на земеделски земи в България.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

- 3 Член 1, параграф 1 от Директива 88/361/ЕИО на Съвета от 24 юни 1988 година за прилагане на член [63 ДФЕС] (ОВ L 178, 1988 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 10) гласи:

„Без да се засягат следните разпоредби, държавите членки премахват ограниченията относно движението на капитали между лица, които живеят в държавите членки. За да се улесни прилагането на настоящата директива, движението на капитали се категоризира в съответствие с номенклатурата в приложение I“.

- 4 Както е видно от раздел II, буква А от нея, номенклатурата в приложение I към Директива 88/361 предвижда, че движенията на капитали, изброени в номенклатурата, обхващат „[и]нвестиции на чуждестранни лица в недвижими имоти на националната територия“.
- 5 Частта от тази номенклатура, озаглавена „Обяснителни бележки“, има следния текст:

„Единствено по смисъла на настоящата номенклатура и на [настоящата директива] следните изрази имат значението, което им е придадено по-долу:

[...]

#### Инвестиции в недвижими имоти

Покупка на сгради и земя и строеж на сгради от частни лица с цел печалба или лично ползване. В тази категория се включват и правото на ползване, сервитутите и правото на строеж.

[...]“.

### **Българското право**

- 6 Член 3в от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, в редакцията му, приложима към спора по главното производство (наричан по-нататък „ЗСПЗЗ“), предвижда:

„(1) Право на собственост върху земеделски земи могат да придобиват физически или юридически лица, които са пребивавали или са установени в Република България повече от 5 години.

(2) Юридическите лица, с регистрация по българското законодателство по-малко от 5 години, могат да придобиват право на собственост върху земеделски земи, когато съдружниците в дружеството, членовете на сдружението или учредителите на акционерното дружество отговарят на изискванията по ал. 1.

[...]

(4) Алинея 1 не се прилага при придобиване на право на собственост върху земеделски земи при наследяване по закон“.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 7 През 2004 г. и 2005 г. EF, български гражданин, баща и наследодател на ответника по главното производство ОВ, предлага на JD, австрийски гражданин, да придобие заедно с други лица идеални части от три отделни парцела земеделска земя, намиращи се в България (наричани по-нататък „разглежданите земеделски земи“).
- 8 JD приема това предложение, като заплаща сумата от 51 000 евро за придобиването на идеални части от разглежданите земеделски земи и сумата от 9 000 евро за разходи по сделките. В рамките на тази сделка EF уведомява JD, че заради съществуващата тогава в българското право забрана за чужденци да придобиват право на собственост върху земеделски земи в България, в нотариалните актове за покупката на разглежданите земеделски земи следва да фигурира името на EF като купувач на идеалните части на JD, като се уточнява, че JD ще е действителният купувач. EF посочва също, че тези идеални части ще бъдат прехвърлени официално с нотариален акт на името на JD след отпадане на тази забрана в българското право.
- 9 Продажбата на разглежданите земеделски земи на различните съсобственици е предмет на три договора, които са сключени с нотариални актове през 2004 г. и 2005 г. и в които името на EF е посочено като купувач на идеалните части, полагащи се на JD.
- 10 През 2006 г. EF изготвя за разглежданите земеделски земи три клетвени декларации, които са заверени от нотариус и в които се посочва, че JD е действителният собственик на тези идеални части.
- 11 На 3 април 2021 г. EF е починал, като единствен негов наследник е синът му ОВ.

- 12 Целта на иска, предявен от JD пред запитващата юрисдикция, Районен съд Бургас (България), е да се установи, от една страна, че той е действителният собственик на посочените идеални части, и от друга страна, че трите договора за покупко-продажба на разглежданите земеделски земи са нищожни. Във връзка с последното JD изтъква, че тези договори са привидни, тъй като именно той трябва да се счита за действителен собственик в съответствие с клетвените декларации, изготвени от EF, по отношение на когото е налице персонална симулация.
- 13 ОВ твърди, че декларациите, на които се позовава JD, не могат да докажат наличието на персонална симулация по отношение на баща му, тъй като не носят подписите на двете страни, а именно JD и EF.
- 14 Запитващата юрисдикция посочва, че в съответствие със сега действащото българско законодателство, и по-точно член 3в от ЗСПЗЗ, само физически и юридически лица, които са пребивавали или са установени в България повече от пет години, могат да придобиват право на собственост върху земеделски земи, находящи се на територията на тази държава членка.
- 15 Тя уточнява, че в настоящото дело трябва да се произнесе по въпроса дали трите договора за продажба, сключени от EF, са привидни, и при утвърдителен отговор — дали прикритото с тези три договора съглашение трябва да породи правни последици. За тази цел по сега действащата национална правна уредба е необходимо запитващата юрисдикция да провери дали са изпълнени изискванията за действителност на прикритото съглашение, като едно от тези изисквания е купувачът да има право да придобива земеделски земи в България. JD обаче не отговаря на това изискване, тъй като не отговаря на изискването за пребиваване, предвидено в член 3в от ЗСПЗЗ.
- 16 В същия контекст запитващата юрисдикция поставя въпроса дали член 3в от ЗСПЗЗ нарушава правото на Съюза, поради това че представлява ограничение по-специално на свободата на установяване и на свободното движение на капитали, закрепени съответно в членове 49 и 63 ДФЕС. Според нея отговорът на този въпрос е още по-важен предвид факта, че Европейската комисия е започнала производство за установяване на нарушение спрямо Република България, отнасящо се именно до тази разпоредба от българското право.
- 17 При тези обстоятелства Районен съд Бургас решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
  - „1) На основание чл. 19, параграф 3, б. „б“ [ДЕС] и чл. 267, [първа алинея], б. „б“ и [трета алинея] [ДФЕС], представлява ли ограничение, противоречащо на членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС, 63 ДФЕС и 345 ДФЕС, разглежданата в настоящото главно производство правна уредба на Република България като държава членка [на Европейския съюз], която поставя като условие за придобиване на право на собственост върху земеделска земя в България, изискването за пребиваване на територията на държавата членка в продължение на петгодишен период от време?
  - 2) В частност, представлява ли посоченото изискване за придобиване на собственост непропорционална мярка, която по същество нарушава забраната за дискриминация и принципите за свободно движение на капитали и установяване на хора в рамките на [Съюза], прогласени в членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС и 63 ДФЕС и в член 45 от [Хартата на основните права]?”.

### **По преюдициалните въпроси**

- 18 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 18, 49, 63 и 345 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, по силата на която придобиването на право на собственост върху земеделски земи, намиращи се на нейна територия, е обусловено от изискването приобретателят да е пребивавал повече от пет години в тази държава членка.

### **По компетентността на Съда**

- 19 Съгласно постоянната съдебна практика Съдът е компетентен да тълкува правото на Съюза във връзка с прилагането му в нова държава членка от момента на нейното присъединяване към Съюза (решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 20 В настоящия случай следва да се отбележи, че договорите за покупко-продажба на разглежданите земеделски земи са сключени през 2004 г. и 2005 г., тоест преди присъединяването на Република България към Съюза на 1 януари 2007 г. Отпреди присъединяването са и клетвените декларации, изготвени от EF през 2006 г.
- 21 От акта за преюдициално запитване обаче е видно, че поради изискванията на българската правна уредба може да се наложи запитващата юрисдикция да прецени действителността на прикритото съглашение с оглед на националното законодателство, действащо към датата, на която тя трябва да се произнесе. В случая запитващата юрисдикция ще трябва да приложи приетия през 2014 г. член 3в от ЗСПЗЗ. Следователно в подобна ситуация правото на собственост на JD би могло да бъде признато по правна норма, въведена след присъединяването на Република България към Съюза.
- 22 От акта за преюдициално запитване впрочем е видно, че единствено прилагането на действащата понастоящем национална правна уредба би могло да предостави право на собственост на JD, тъй като българската правна уредба, предхождаща приемането на посочения член 3в, е забранявала на всяко чуждестранно физическо и юридическо лице да придобива право на собственост върху български земеделски земи.
- 23 От гореизложеното следва, че поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се отнася до съвместимостта с правото на Съюза на национална правна уредба, която е приета от държава членка след датата на присъединяването ѝ към Съюза и може да има правни последици по отношение на договори за покупко-продажба и на декларации, изготвени преди тази дата.
- 24 При това положение Съдът е компетентен да отговори на поставените по настоящото дело въпроси.

## ***По същество***

*По приложимостта към спора в главното производство на член 49 ДФЕС относно свободата на установяване и/или на член 63 ДФЕС относно свободното движение на капитали*

- 25 В началото следва да се припомни, че предназначението на член 18 ДФЕС, който е посочен от запитващата юрисдикция в преюдициалните ѝ въпроси, е да се прилага самостоятелно само за положения, уредени от правото на Съюза, за които Договорът за функциониране на ЕС не предвижда специфични правила за недопускане на дискриминация. Този договор обаче предвижда такова специално правило в член 49 ДФЕС в областта на свободата на установяване и в член 63 ДФЕС в областта на свободното движение на капитали, поради което разглежданата по главното производство национална правна уредба не следва да се преценява с оглед на член 18 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 5 февруари 2014 г., *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12*, EU:C:2014:47, т. 25 и 26, и от 30 април 2020 г., *Société Générale, C-565/18*, EU:C:2020:318, т. 16).
- 26 По-нататък, що се отнася до член 345 ДФЕС, на който запитващата юрисдикция също се позовава в преюдициалните си въпроси, той е израз на принципа на неутралност на Договорите, що се отнася до режима на собственост в държавите членки. Този член обаче не изключва прилагането на основните правила от Договора за функционирането на ЕС по отношение на съществуващите в държавите членки правни режими на собственост. Възможно, макар посоченият член да не поставя под въпрос правото на държавите членки да въвеждат режим на придобиване на недвижимо имущество, в който се предвиждат специфични мерки, приложими при сделките със земеделски имоти, този режим по-специално не е извън обхвата нито на правилото за недопускане на дискриминация, нито на правилата относно свободата на установяване и свободното движение на капитали (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16*, EU:C:2018:157, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 27 След тези уточнения се налага изводът, че преюдициалните въпроси се отнасят както до свободата на установяване, закрепена в член 49 ДФЕС, така и до свободното движение на капитали, гарантирано от член 63 ДФЕС. При това положение е важно да се определи коя свобода е предмет на спора по главното производство, като за това се вземе предвид целта на разглежданата в този спор национална правна уредба (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16*, EU:C:2018:157, т. 52 и 53 и цитираната съдебна практика).
- 28 В настоящия случай разглежданата по главното производство национална правна уредба, а именно член 3в от ЗСПЗЗ, има за цел да уреди, като го ограничи, правото на чуждестранните физически и юридически лица да придобиват земеделски земи, намиращи се на българска територия. Същевременно следва да се припомни, че когато правото на придобиване, на експлоатиране и на разпореждане с недвижими имоти на територията на друга държава членка се упражнява като допълнение към правото на установяване, то поражда движения на капитали (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16*, EU:C:2018:157, т. 54 и цитираната съдебна практика).
- 29 Така, макар да е възможно в случая член 3в от ЗСПЗЗ a priori да засяга двете основни свободи, посочени от запитващата юрисдикция, това не променя факта, че конкретно в контекста на делото по главното производство евентуалните ограничения на свободата на

установяване в резултат на тази национална правна уредба биха били неизбежна последица от ограничаването на свободното движение на капитали и поради това не оправдават самостоятелно разглеждане на същата правна уредба с оглед на член 49 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 55 и цитираната съдебна практика).

- 30 Всъщност движенията на капитали обхващат по-конкретно операциите, чрез които чуждестранни лица извършват инвестиции в недвижими имоти на територията на държава членка, както следва от номенклатурата на движенията на капитали, съдържаща се в приложение I към Директива 88/361, като тази номенклатура продължава да служи за насока при дефинирането на понятието за движение на капитали (решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 31 Това понятие обхваща инвестициите в недвижими имоти, свързани с придобиването на право на собственост върху земеделски земи, и това е видно по-специално от уточнението, направено в обяснителните бележки в посочената номенклатура и според което категорията на обхванатите от същата инвестиции в недвижими имоти включва „покупка на сгради и земя“.
- 32 В настоящия случай от акта за преюдициално запитване е видно, че спорът по главното производство се отнася до въпроса за придобиването от чуждестранно лице, а именно австрийски гражданин, на право на собственост върху земеделски земи, намиращи се на територията на Република България.
- 33 Тъй като тази хипотеза попада в обхвата на свободното движение на капитали по смисъла на член 63 ДФЕС, разглежданата по главното производство национална правна уредба следва да се прецени единствено с оглед на тази свобода.

*По наличието на ограничение на свободното движение на капитали*

- 34 Според постоянната съдебна практика с член 63, параграф 1 ДФЕС по общ начин се забраняват ограниченията върху движението на капитали между държавите членки. Мерките, забранени с тази разпоредба, тъй като представляват ограничения на движението на капитали, включват мерки, които могат да възпрат чуждестранните лица да инвестират в държава членка или да възпрат местните лица на тази държава членка да инвестират в други държави (решение от 29 април 2021 г., Veronsaajien oikeudenvälvontayksikkö (Доходи, изплатени от ПКИПЦК), C-480/19, EU:C:2021:334, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 35 Налага се обаче изводът, че със самия си предмет предвиденото в член 3в от ЗСПЗЗ изискване за пребиваване представлява пречка за свободното движение на капитали (вж. по аналогия решение от 25 януари 2007 г., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 25). Освен това тази национална правна уредба е от естество да възпре чуждестранните лица да инвестират в България (вж. по аналогия решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи), C-235/17, EU:C:2019:432, т. 58 и цитираната съдебна практика).
- 36 Така посочената национална правна уредба създава ограничение на свободното движение на капитали, гарантирано в член 63 ДФЕС.

*По обосновката на ограничението на свободното движение на капитали*

- 37 Съгласно практиката на Съда мерки като разглежданата по главното производство национална правна уредба, които ограничават свободното движение на капитали, са допустими само при условие че са обосновани с императивни съображения от общ интерес и са съобразени с принципа на пропорционалност, което изисква да са годни да гарантират осъществяването на преследваната с тях легитимна цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи), C-235/17, EU:C:2019:432, т. 59 и цитираната съдебна практика).
- 38 В това отношение също така е важно да се припомни, че национална правна уредба може да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел само ако действително отговаря на стремежа за последователното и систематичното ѝ постигане (вж. в този смисъл решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване върху земеделски земи), C-235/17, EU:C:2019:432, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 39 В настоящия случай, що се отнася до целите, преследвани с член 3в от ЗСПЗЗ, преюдициалното запитване не съдържа точна информация в това отношение. В отговор на изпратено от Съда искане за предоставяне на информация запитващата юрисдикция посочва, че въвеждайки ограничения за инвестициите в български земеделски земи, тази национална разпоредба има за цел да гарантира, че тези земеделски земи ще продължават да се използват съобразно тяхното предназначение. Тази юрисдикция уточнява, че спекулативните сделки със земеделска земя, както и продажбата на такава на чуждестранни инвеститори, чиято цел е използването на земята за други цели, биха довели до значително намаляване на обработваемата земя, както и до свързаното с него изчезване както на малките, така и на големите български земеделски производители.
- 40 В това отношение следва да се отбележи, че макар сами по себе си такива цели да са от общ интерес и да могат да обосноват ограничения на свободното движение на капитали (вж. в този смисъл решение от 25 януари 2007 г., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 28 и цитираната съдебна практика), все пак тези ограничения трябва да бъдат подходящи и необходими за постигането на целите, посочени в предходната точка от настоящото решение.
- 41 На първо място, относно това, доколко е подходяща националната правна уредба, разглеждана по главното производство, трябва да се отбележи, че тя включва само задължение за пребиваване и не е свързана със задължение имотът да се експлоатира лично. Следователно се оказва, че такава мярка сама по себе си не е от естество да гарантира постигането на посочената цел земеделските земи, намиращи се на българска територия, да продължават да се използват съобразно тяхното предназначение (вж. по аналогия решение от 25 януари 2007 г., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 30).
- 42 Що се отнася до целта да се предотврати придобиването на земеделски земи с чисто спекулативна цел, вярно е, че разглежданата по главното производство правна уредба може да доведе до намаляване на броя на потенциалните приобретатели на земеделски земи, така че тя би могла да доведе до намаляване на натиска върху пазара на земеделски земи. Предвиденото в тази правна уредба изискване за пребиваване обаче само по себе си не гарантира, че земеделските земи ще се придобиват, за да бъдат използвани за земеделие, или поне с неспекулативна цел.



- 43 На второ място и при всички положения, важно е също да се провери дали предвиденото в националната правна уредба задължение за пребиваване представлява мярка, която не надхвърля необходимото за постигането на целите, преследвани с тази правна уредба.
- 44 За целта на тази преценка трябва да се държи сметка за обстоятелството, че посоченото задължение ограничава не само свободното движение на капитали, но и правото на приобретателя да избира свободно своето местожителство, което при все това му се гарантира от член 2, параграф 1 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (вж. по аналогия решение от 25 януари 2007 г., *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 35).
- 45 Така задължението за пребиваване, предвидено в разглежданата по главното производство национална правна уредба, се оказва особено ограничително, тъй като засяга гарантирано от тази конвенция основно право (решение от 25 януари 2007 г., *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 37). Вследствие на това се поставя въпросът дали за постигане на преследваните с посочената правна уредба цели е било възможно да се приемат други мерки, които засягат в по-малка степен свободното движение на капитали от предвидените в тази правна уредба.
- 46 Както отбелязва Комисията в писменото си становище, целите, преследвани с разглежданата по главното производство правна уредба, от една страна, земеделските земи да продължат да се използват съобразно предназначението си, и от друга страна, да се предотвратява придобиването на тези земи със спекулативна цел, биха могли да бъдат постигнати посредством мерки, с които се въвежда например облагане с по-високи данъци на сделките за препродажба на земеделски земи скоро след като са придобити, или още изискването за значителен минимален срок на договорите за наем на земеделски земи (вж. по аналогия решение от 25 януари 2007 г., *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 39). Може също да представлява мярка, засягаща в по-малка степен свободното движение на капитали, въвеждането на право на предпочитително изкупуване в полза на арендаторите, при което да е възможно — ако последните не придобият съответния имот — физически или юридически лица, чиято дейност не е свързана със селскостопанския сектор, да придобият въпросния имот, при условие обаче да запазят предназначението му (вж. в този смисъл решение от 23 септември 2003 г., *Ospelt и Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, т. 52).
- 47 От изложените съображения следва, предвид данните, с които разполага Съдът, че установеното в член 3в от ЗСПЗЗ задължение за пребиваване надхвърля необходимото за постигането на целите, преследвани с тази национална правна уредба.
- 48 С оглед на всичко гореизложено на поставените въпроси следва да се отговори, че член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която придобиването на право на собственост върху земеделски земи, намиращи се на нейна територия, е обусловено от изискването приобретателят да е пребивавал повече от пет години в тази държава членка.

### **По съдебните разноси**

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

Поради изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

**Член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която придобиването на право на собственост върху земеделски земи, намиращи се на нейна територия, е обусловено от изискването приобретателят да е пребивавал повече от пет години в тази държава членка.**

Подписи