



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

18 януари 2024 година\*

„Преюдициално запитване — Селско стопанство — Обща селскостопанска политика (ОСП) — Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) — Мерки за подпомагане на развитието на селските райони — Регламент (ЕО) № 1974/2006 — Договор за отдаване под наем или аренда — Договор за наем, сключен между общинска администрация и бенефициер на помощ — Ангажименти за период от пет години — Прекратяване на договора за наем вследствие на законодателна промяна — Задължение за възстановяване на част или на цялата получена помощ — Невъзможност за адаптиране на ангажиментите към ново положение в стопанството — Понятия „непреодолима сила“ и „извънредни обстоятелства“ — Понятие „отчуждаване на стопанството“

По дело C-656/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Върховен административен съд (България) с акт от 28 септември 2022 г., постъпил в Съда на 19 октомври 2022 г., в рамките на производство по дело

**„Аскос Пропъртис“ ЕООД**

срещу

**Заместник-изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“,**

**СЪДЪТ (осми състав),**

състоящ се от: М. Safjan, изпълняващ функцията на председател на състава, N. Jääskinen и M. Gavales (докладчик), съдии,

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за заместник-изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, от Я. Кънчева,

\* Език на производството: български.

– за Европейската комисия, от Г. Колева и А. Sauka, в качеството на представители,  
предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде  
разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, параграф 2, буква е) 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 (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549), и на член 47, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 487).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между „Аскос Пропъртис“ ЕООД, дружество по българското право, и заместник-изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ (България) по повод на решение, с което на дружеството се разпорежда да възстанови 50 % от субсидия, получена от дружеството по мярка 211 от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

#### *Регламент (ЕО) № 1698/2005*

- 3 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) е отменен с Регламент № 1305/2013. Съгласно член 88 от Регламент № 1305/2013 обаче Регламент № 1698/2005 продължава да се прилага по отношение на операции, изпълнявани по програми, одобрени от Европейската комисия съгласно този регламент преди 1 януари 2014 г.
- 4 Член 36 от Регламент № 1698/2005, озаглавен „Мерки“ предвижда:  
„Помощите по тази част се отнасят до:  
а) мерки, целящи устойчивото използване на земеделски земи чрез:  
i) плащания за неблагоприятни природни условия на земеделски производители в планински райони;

ii) плащания на земеделски производители в области с неблагоприятни природни условия, различни от планинските райони;

[...]

[...]“.

5 Член 37 от този регламент, озаглавен „Плащания за неблагоприятни природни условия в планински райони и в други области с неблагоприятни природни условия“, предвижда:

„1. Плащанията, предвидени в член 36, буква а), i) и ii), се отпускат годишно за хектар използвана земеделска земя [...] по смисъла на Решение 2000/115/ЕО на Комисията от 24 ноември 1999 г. относно дефиниции на характеристиките, списък на земеделски продукти, изключения при дефинициите и райони и области за проучване структурата на земеделските стопанства [(ОВ L 38, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 30, стр. 311)].

Плащанията следва да компенсират допълнителните разходи на земеделските производители и пропуснатия доход, свързан със затрудненията за земеделската продукция в съответния район.

2. Плащанията се отпускат на земеделски производители, които приемат да упражняват своята селскостопанска дейност в определените райони съгласно член 50, параграфи 2 и 3 най-малко за пет години от първото плащане.

[...]“.

*Регламент № 1974/2006*

6 Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 368, 2006 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 80, стр. 133), изменен с Регламент (ЕО) № 434/2007 на Комисията от 20 април 2007 г. (ОВ L 104, 2007 г., стр. 8) (наричан по-нататък „Регламент № 1974/2006“), е отменен с Делегиран регламент (ЕС) № 807/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за въвеждане на преходни разпоредби (ОВ L 227, 2014 г., стр. 1). Съгласно член 19 от Делегиран регламент № 807/2014 обаче Регламент (ЕО) № 1974/2006 продължава да се прилага за дейностите, които се изпълняват съгласно програмите, одобрени от Комисията по силата на Регламент (ЕО) № 1698/2005 преди 1 януари 2014 г.

7 Съображение 37 от Регламент № 1974/2006 гласи:

„Следва да бъдат определени правила, които са общи за няколко мерки, по-специално по отношение на изпълнението на интегрирани операции, инвестиционни мерки, прехвърляне на стопанството през периода от време, за който е предоставена помощ като условие за предоставянето ѝ, увеличаването на площта на стопанството, и дефинирането на различни категории непреодолима сила или извънредни обстоятелства“.

8 В глава III от този регламент, озаглавена „Мерки за развитие на селските райони“, в раздел 2, озаглавен „Общи разпоредби за няколко мерки“, се съдържат членове 42—47.

9 Съгласно член 45, параграф 4 от посочения регламент:

„Когато бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения поради преразпределяне на стопанството, или бъде включен в обществени мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да позволят задълженията да бъдат приспособени за новото положение на стопанството. Когато подобно приспособяване е невъзможно, срокът на задължението се счита за изтекъл и не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението“.

10 Член 47 от Регламент № 1974/2006 гласи:

„1. Държавите членки могат по-специално да признаят следните категории на непреодолима сила или извънредни обстоятелства, при които да не изискват частично или пълно възстановяване на получената от бенефициера помощ:

- а) смърт на бенефициера;
- б) дългосрочна професионална нетрудоспособност на бенефициера;
- в) [отчуждаване на] голяма част от стопанството, ако това не се е очаквало към деня, когато е бил поет ангажимент[ът];
- г) голямо природно бедствие, засегнало сериозно обработваемата земя на стопанството;
- д) инцидентно унищожаване на постройките за животни в стопанството;
- е) епизоотично заболяване, засегнало всички или част от животните на земеделския производител.

2. Случаите на непреодолима сила или извънредни обстоятелства, заедно със съответните доказателства, удовлетворяващи компетентния орган, се съобщават в писмена форма на компетентния орган от бенефициера, или от друго упълномощено от него или наследило го лице, в рамките на 10 работни дни от датата, на която бенефициерът или упълномощеното от него или наследилото го лице, е в състояние да направи това“.

*Регламент № 1305/2013*

- 11 В съображение 36 от Регламент № 1305/2013 се посочва:

„Някои мерки[, свързани с площ,] в обхвата на настоящия регламент изискват поемането на ангажименти от страна на бенефициерите, чийто срок е най-малко пет години. През този период е възможно да настъпят промени в състоянието на стопанството или на бенефициера. Ето защо трябва да се установят правила за определяне на последиците в такива случаи“.

- 12 Член 47 от този регламент, озаглавен „Правила за плащания на площ“, предвижда в параграфи 3 и 4:

„3. Когато бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите ангажименти поради преразпределяне на стопанството или на част от него или поради включването му в публични мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните публични органи, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да осигурят възможност за адаптиране на ангажиментите към новото положение на стопанството. Когато подобно адаптиране е невъзможно, ангажиментът отпада и не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който ангажиментът се е изпълнявал.

4. Възстановяване на получената помощ не се изисква в случаите на форсмажорни и извънредни обстоятелства, както са определени в член 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013“.

*Регламент № 1306/2013*

- 13 Съображение 5 от Регламент № 1306/2013 гласи:

„За да се осигури съгласуваност между практиките на държавите членки и хармонизирано прилагане на клаузата за непреодолима сила от държавите членки, в настоящия регламент следва да се предвидят, където е целесъобразно, изключения в случай на непреодолима сила и извънредни обстоятелства, както и неизчерпателен списък с възможни случаи на непреодолима сила и извънредни обстоятелства, които да бъдат признати от компетентните национални органи. Тези органи следва да вземат решения относно непреодолима сила и извънредни обстоятелства за всеки отделен случай въз основа на относими доказателства и като прилагат понятието за непреодолима сила от гледна точка правото на Съюза в областта на селското стопанство, включително съдебната практика на Съда“.

- 14 Член 2 от този регламент, озаглавен „Определения, използвани в настоящия регламент“, предвижда в параграф 2:

„За целите на финансирането, управлението и мониторинга на [общата селскостопанска политика (ОСП)] „непреодолима сила“ и „извънредни обстоятелства“ могат да бъдат признати по-специално в следните случаи:

- а) смърт на бенефициера;
- б) дългосрочна професионална нетрудоспособност на бенефициера;

- в) тежко природно бедствие, което е засегнало сериозно стопанството;
- г) случайно унищожение на постройките за животни на стопанството;
- д) епизоотия или болест по растенията, която е засегнала съответно част или всички селскостопански животни или земеделски култури на бенефициера;
- е) отчуждаване на цялото стопанство или на голяма част от стопанството, ако това отчуждаване не е могло да бъде предвидено към деня на подаване на заявлението“.

15 Съгласно член 121 от Регламент № 1306/2013:

„1. Настоящият регламент влиза в сила в деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Прилага се от 1 юли 2014 г.

2. Прилагат се обаче следните разпоредби както следва:

- а) членове 7, 8, 16, [25], 26 и 43 — от 16 октомври 2013 г.;
- б) членове 18 и 40 за разходите, направени [от] 16 октомври 2013 г. [нататък];
- в) член 52 — от 1 януари 2015 г.“.

### ***Българското право***

#### ***ЗСПЗЗ***

16 Член 37и от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр. 17 от 1 март 1991 г., наричан по-нататък „ЗСПЗЗ“) предвижда:

(1) Пасищата, мерите и ливадите от държавния и общинския поземлен фонд се отдават под наем или аренда по реда на чл. 24а, ал. 2 на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, съобразно броя и вида на регистрираните животни, по цена, определена по пазарен механизъм. Пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд се предоставят под наем или аренда на лица, които нямат данъчни задължения, както и задължения към Държавен фонд „Земеделие“, държавния поземлен фонд, общинския поземлен фонд и за земи по чл. 37в, ал. 3, т. 2.

[...]

(4) Пасищата, мерите и ливадите се разпределят между правоимащите, които имат регистрирани животновъдни обекти в съответното землище, съобразно броя и вида на регистрираните пасищни селскостопански животни, в зависимост от притежаваните или ползвани на правно основание пасища, мери и ливади, но не повече от 15 дка за 1 животинска единица в имоти от първа до седма категория и/или до 30 дка за 1 животинска единица в имоти от осма до десета категория. На правоимащите лица, които отглеждат

говеда с предназначение за производство на месо и животни от местни (автохтонни) породи, се разпределят до 20 дка за 1 животинска единица в имоти от първа до седма категория и до 40 дка за 1 животинска единица в имоти от осма до десета категория. На правоимащите лица, отглеждащи говеда за мляко или месо, овце и/или кози, одобрени за подпомагане по дейностите от подмерки „Плащания за преминаване към биологично земеделие“ и „Плащания за поддържане на биологично земеделие“, включени в направление биологично животновъдство, се разпределят имоти до 0,15 животинска единица на хектар, независимо от категорията на имотите“.

### *Законът за изменение на ЗСПЗЗ*

- 17 В § 15 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение на ЗСПЗЗ се посочва следното:

„(1) Ползвателите, сключили договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24 февруари 2015 г., са длъжни в срок до 1 февруари 2016 г. да приведат договорите в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и 4.

(2) Ползвателите, които са одобрени по направлението по чл. 3, т. 3 от Наредба № 4 от 24 февруари 2015 г. за прилагане на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014–2020 г. [...], сключили са договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24 февруари 2015 г. и всичките им отглеждани пасищни селскостопански животни и пасища са одобрени за подпомагане, са длъжни в срок до 1 февруари 2016 г. да приведат договорите в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 при спазване съотношението за минимум 0,15 животинска единица на хектар, независимо от категорията.

(3) Договорите за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, които не са приведени в съответствие в срока по ал. 1 или 2, се прекратяват от кмета на общината, съответно директора на областната дирекция „Земеделие“.

### *Наредба № 11/2008*

- 18 Член 1, алинея 1 от Наредба № 11 от 3 април 2008 г. за условията и реда за прилагане на мярка 211 „Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони“ и мярка 212 „Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. (ДВ, бр. 40 от 18 април 2008 г., наричана по-нататък „Наредба № 11/2008“), издадена от министъра на земеделието и продоволствието, предвижда:

„С тази наредба се уреждат условията и редът за прилагане на следните мерки от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г., финансирана от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони:

1. „Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планински райони“;

2. „Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони“.

19 Съгласно член 2 от тази наредба земеделски стопани, които са подали заявление за подпомагане за една от мерките по член 1, алинея 1, извършват земеделска дейност в планинските райони или в районите с ограничения, различни от планинските, през целия период на подпомагане.

20 В член 4, алинея 1 от посочената наредба се посочва следното:

„[...] Кандидатите за подпомагане по реда на тази наредба са длъжни да:

[...]

3. подават заявление за подпомагане с декларирани площи в съответния необлагодетелстван район всяка година след първото компенсаторно плащане;

[...]“.

21 Съгласно член 14 от Наредба № 11/2008:

„(1) Земеделски стопанин, който не подаде заявление за подпомагане по време на поетия петгодишен ангажимент, се изключва от подпомагане по тази наредба и се задължава да възстанови получените до момента компенсаторни плащания за необлагодетелстваните райони или част от тях в зависимост от годината, в която е прекратил участието си в мерките, както следва:

1) след първата година - 100 %;

2) след втората година - 75 %;

3) след третата година - 50 %;

4) след четвъртата година - 25 %.

[...]

(3) Средствата по ал. 1 се възстановяват заедно с натрупаните върху тях законни лихви от датата на уведомяването на земеделския стопанин за възникване на задължението му да възстанови сумата до датата на действителното възстановяване или приспадане на сумата“.

22 Член 15 от тази наредба гласи:

„(1) Разпоредбите на чл. 14 не се прилагат, ангажиментът се прекратява и не се изисква частично или пълно възстановяване на получената от земеделския стопанин помощ в случаите на форсмажорни или изключителни обстоятелства.

(2) Случаите на форсмажорни или изключителни обстоятелства заедно със съответните доказателства (документи, издадени от компетентен административен орган) се съобщават в писмена форма на ДФЗ - РА от земеделския стопанин или от друго упълномощено от него



или наследило го лице в рамките на 10 работни дни от датата, на която земеделският стопанин или упълномощеното от него или наследилото го лице е в състояние да направи това“.

- 23 Съгласно допълнителните разпоредби „форсмажорни или изключителни обстоятелства“ по смисъла на посочената наредба са:
- а) смърт на бенефициента;
  - б) дългосрочна професионална нетрудоспособност на бенефициента;
  - в) експроприация на голяма част от стопанството, ако това не е могло да бъде предвидено в деня, в който е поет ангажиментът;
  - г) сериозно природно бедствие, което силно засяга земята на стопанството;
- [...]“.

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

- 24 От 2013 г. до 2015 г. Аскос Пропъртис подава до Държавен фонд „Земеделие“ няколко заявления за подпомагане по мярка 211 от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.
- 25 Във връзка с това то се задължава да поддържа общинските земеделски земи, наети през 2012 г. с договори за наем, сключени за срок от пет години с две български общини, в добро земеделско и екологично състояние, както и да извършва земеделска дейност в съответния необлагодетелстван район за период от поне пет последователни години.
- 26 За 2013 г. Аскос Пропъртис не получава подпомагане. За 2014 г. и 2015 г. отпуснатите му суми са съответно 15 866 български лева (BGN) (около 8 112 EUR) и 21 796 BGN (около 11 144 EUR).
- 27 През 2015 г. е прието изменение на член 37и, алинеи 1 и 4 от ЗСПЗЗ, за да може пасищата, мерите и ливадите от държавния и общинския поземлен фонд да се отдават под наем или да се разпределят изключително на собствениците или ползвателите на стопанства с пасищни селскостопански животни, в зависимост от броя и вида на регистрираните от тях животни.
- 28 На ползвателите на земи, сключили преди 24 февруари 2015 г. договор за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния или общинския поземлен фонд, е предоставен срок до 1 февруари 2016 г. да приведат договора в съответствие с влезлите в сила нови изисквания, предвидени в посоченото изменение.
- 29 Тъй като Аскос Пропъртис не е изпълнило тези изисквания, през 2016 г. съответните две общини прекратяват сключените с това дружество договори за наем на земеделска земя.

- 30 На 23 януари 2020 г. заместник-изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ издава на Аскос Пропъртис акт за установяване на публично държавно вземане в размер на 18 831 BGN (около 9 628 EUR), представляващи 50 % от общата изплатена сума по мярка 211 за кампаниите за развитие на селските райони 2013—2015 г.
- 31 Тъй като подадената срещу този акт жалба е отхвърлена с решение на Административен съд София-град (България), Аскос Пропъртис подава касационна жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция — Върховен административен съд (България).
- 32 В жалбата си Аскос Пропъртис поддържа, че прекратяването на договорите за наем от съответните общини представлява „форсмажорно и/или изключително обстоятелство“ по смисъла на член 15 от Наредба № 11/2008, поради което дружеството не дължи връщане на получената субсидия.
- 33 Запитващата юрисдикция иска да се установи, от една страна, дали прекратяванията на договори за наем вследствие на изменение на националното законодателство, което не е можело да бъде предвидено от бенефициера към деня на поемане на ангажимента му, могат да се квалифицират като „непреодолима сила“ или „извънредни обстоятелства“ и дори като „отчуждаване“ по смисъла на член 2, параграф 2 от Регламент № 1306/2013.
- 34 От друга страна, тя иска да установи дали такива прекратявания на договори за наем попадат в приложното поле на разпоредбата на член 47, параграф 3 от Регламент № 1305/2013.
- 35 При тези обстоятелства Върховният административен съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
1. Как следва да се тълкува разпоредбата на член 2, параграф 2, буква е) от Регламент [№ 1306/2013], съгласно която за целите на финансирането, управлението и мониторинга на ОСП „непреодолима сила“ и „извънредни обстоятелства“ могат да бъдат признати по-специално в следните случаи — отчуждаване на цялото стопанство или на голяма част от стопанството, ако това отчуждаване не е могло да бъде предвидено към деня на подаване на заявлението, по-конкретно, представлява ли непреодолима сила или изключително обстоятелство, съответно представлява ли отчуждаване на цялото или на голяма част от стопанството, прекратяването на договор, сключен между общинска администрация и бенефициент по мярка 211 „Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони“ от програмата за развитие на селските райони за периода 2007 г. - 2013 г., относно право на ползване на общински земеделски имоти - пасища, мери и ливади, което прекратяване е било извършено в изпълнение на промяна в българското законодателство, която промяна не е могла да бъде предвидена от бенефициента в деня на поемане на ангажимента?
  2. Осъществена ли е хипотезата на член 47, параграф 3 от Регламент [№ 1305/2013] при прекратяване на договор за наем на общински земи, наети от бенефициент по мярка 21[1] „Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони“, което прекратяване е извършено в изпълнение на промяна в националното законодателство — измененията и допълненията, направени със Закона за изменение и допълнение на [ЗСПЗЗ], въвеждащи изискване за притежание на животновъден обект и регистриране на определен брой селскостопански животни в Българската агенция за

безопасност на храните от земеделския стопанин в съотношението по член [37и], алинея 4 от [ЗСПЗЗ], за да му бъде отдадена земеделска земя под наем или аренда, която промяна, нито бенефициентът, нито административният орган са могли да предвидят в деня на поемане на ангажимента?“.

## По преюдициалните въпроси

### *Предварителни бележки*

- 36 Съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени. Освен това може да се наложи Съдът да вземе предвид норми от правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпросите си (решение от 7 септември 2023 г., *Groenland Poultry*, C-169/22, EU:C:2023:638, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 37 От акта за преюдициално запитване е видно, че прилагането на Наредба № 11/2008 към висиящия пред запитващата юрисдикция спор не се оспорва. Следва да се припомни, че съгласно член 1, алинея 1 от тази наредба с нея се уреждат условията и редът за прилагане по-специално на мярка 211 от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г., финансирана от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).
- 38 Съгласно член 88 от Регламент № 1305/2013, с който се отменя Регламент № 1698/2005, последният регламент обаче продължава да се прилага за операции, изпълнявани по програми, одобрени от Комисията съгласно посочения регламент преди 1 януари 2014 г. Също така в съответствие с член 19 от Делегиран регламент № 807/2014, с който се отменя Регламент № 1974/2006, последният регламент продължава да се прилага за дейностите, които се изпълняват съгласно програмите, одобрени от Комисията по силата на Регламент № 1698/2005 преди 1 януари 2014 г.
- 39 Като се има предвид, че мярка 211 от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. представлява такава дейност и че в главното производство се разглеждат задължения за поддържане на земеделска земя и извършване на земеделска дейност в необлагодетелстван район в продължение на поне пет последователни години, обстоятелствата, при които не са изпълнени тези задължения, трябва да се преценяват от гледна точка на разпоредбите на Регламенти № 1698/2005 и № 1974/2006 (вж. в този смисъл решение от 8 май 2019 г., *Järvelaev*, C-580/17, EU:C:2019:391, т. 37, 38 и 42).
- 40 Важно е да се добави, че когато възстановяването на неправомерно платените суми по програма за помощ, одобрена и съфинансирана от ЕЗФРСР за програмен период 2007—2013 г., се извършва след приключването на този програмен период, тоест след 1 януари 2014 г., възстановяването трябва да се основава на разпоредбите на Регламент № 1306/2013 (в този смисъл решение от 8 май 2019 г., *Järvelaev*, C-580/17, EU:C:2019:391, т. 42). Преюдициалното запитване обаче не се отнася до реда и условията за възстановяване на сумите, отпуснати на Аскос Пропъртис за кампаниите през 2014 г. и 2015 г.

- 41 При това положение следва да се приеме, че преюдициалните въпроси, отправени до Съда по настоящото дело, се отнасят до разпоредбите на Регламент № 1974/2006.

### ***По първия въпрос***

- 42 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 47, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че прекратяването от общинска администрация на договор за наем или аренда на земеделска земя, сключен за срок от пет години с бенефициера на земеделска помощ, отпусната по програми за развитие на селските райони на държава членка, за чието финансиране е допринесъл ЕЗФРСР, което прекратяване е извършено вследствие на изменение на националното законодателство, въвеждащо нови изисквания, обуславящи запазването на такива договори, попада в обхвата на понятието „непреодолима сила“ или на понятието „извънредни обстоятелства“ по смисъла на член 47, параграф 1, по-специално при „[отчуждаване на] стопанството“ по смисъла на посочения член 47, параграф 1, буква в).
- 43 Член 47, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 предвижда, че държавите членки могат по-специално да признаят категориите, посочени в параграф 1, букви а)–е), на непреодолима сила или извънредни обстоятелства, при които не се изискват частично или пълно възстановяване на получената от бенефициера помощ.
- 44 Тази разпоредба предвижда факултативно изключение от принципа на възстановяване на помощта от бенефициера при неспазване на ангажимента, поет от него като условие за предоставяне на посочената помощ, през периода на изпълнение на ангажимента.
- 45 В случая съдържащата се в акта за преюдициално запитване информация не позволява да се определи недвусмислено дали в съответствие с член 15, алинея 1 от Наредба № 11/2008 изключението, предвидено в член 47, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, се прилага в българското право така, че в неговия обхват попадат всички случаи на непреодолима сила или извънредни обстоятелства по смисъла на посочения член 47, параграф 1, или обхватът на това изключение е ограничен само до хипотезите, посочени в допълнителните разпоредби на тази наредба, сред които е „експроприацията на стопанството“.
- 46 За да се даде отговор на запитващата юрисдикция, който да е полезен във всички случаи, на въпроса следва да се отговори както с оглед на понятието „непреодолима сила“ или понятието „изключителни обстоятелства“ по смисъла на член 47, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, така и с оглед на особената категория „[отчуждаване на] стопанството“, съдържаща се в буква в) от тази разпоредба, като се има предвид, че тази юрисдикция следва да провери точния обхват на прилагането на посочения член 47, параграф 1 в националното ѝ право.
- 47 Що се отнася, на първо място, до въпроса дали прекратяването на разглежданите в главното производство договори за наем може да представлява „непреодолима сила“ или „извънредно обстоятелство“ по смисъла на член 47, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, важно е да се припомни, че в контекста на ЕЗФРСР Съдът вече е постановил, че непреодолима сила е всяко събитие, което се дължи на необичайни и непредвидими, външни за икономическия оператор обстоятелства, чиито последици не е можело да бъдат избегнати въпреки цялата положена от последния грижа (решения от 17 декември 2015 г.,

Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, т. 58, от 16 февруари 2023 г., Заместник-изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“, C-343/21, EU:C:2023:111, т. 58, и от 7 септември 2023 г., Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, т. 39).

- 48 От съображение 37 и член 47, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 следва, че списъкът, посочен в последната разпоредба, не е изчерпателен и че поради това понятието „непреодолима сила“ или понятието „извънредни обстоятелства“ по смисъла на посочената разпоредба може да обхваща хипотези, които не са включени в този списък. Така според конкретните обстоятелства в главното производство поведението на публичните органи също може да представлява „непреодолима сила“ или „извънредно обстоятелство“ (вж. в този смисъл решение от 7 декември 1993 г., *Huygen и др.*, C-12/92, EU:C:1993:914, т. 31).
- 49 Важно е да се отбележи, че макар посоченият списък да съдържа само обективни факти, в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 47 от настоящото решение, заинтересованото лице, което се позовава на наличието на „непреодолима сила“ или „извънредни обстоятелства“, трябва също да може да докаже, че се е предпазило от последиците от необичайното събитие, като е взело подходящи мерки, без да прави прекомерни жертви (вж. в този смисъл решение от 19 юни 2019 г., *RF/Комисия*, C-660/17 P, EU:C:2019:509, т. 37 и цитираната съдебна практика).
- 50 От това следва, че запитващата юрисдикция трябва да прецени, от една страна, дали изменението на националното законодателство, въвеждащо нови изисквания в член 37и от ЗСПЗЗ, чието спазване е условие за запазването на договори за наем или аренда като разглежданите в главното производство, както и прекратяването от съответните две общини на договорите за наем, сключени с Аскос Пропъртис, представляват от гледна точка на последното външни, необичайни и непредвидими събития и от друга страна, дали Аскос Пропъртис е взело всички мерки, които е било възможно да вземе, без да се налага да прави прекомерна жертва, за да приведе тези договори в съответствие с новите изисквания.
- 51 В този контекст следва да се прецени по-специално дали срокът, предвиден за съобразяване с новите изисквания, въведени с изменението на член 37и от ЗСПЗЗ, е бил достатъчно дълъг. Следва също така да се прецени дали, за да изпълни тези нови изисквания, Аскос Пропъртис е имало реална възможност да придобие животновъден обект и да регистрира в компетентните органи изисквания брой животни. Същото се отнася и за въпроса дали за да спазва ангажиментите си, Аскос Пропъртис е имало възможност да използва земи, различни от предоставените му от разглежданите в главното производство общини, и дали му е било възможно да се снабди със земи, отговарящи на условията по мярка 211 от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г., от частни физически и юридически лица.
- 52 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали прекратяването на договор като разглежданите в главното производство може да попадне в обхвата на понятието „[отчуждаване на] стопанството“ по смисъла на член 47, параграф 1, буква в) от Регламент № 1974/2006, следва да се отбележи, че това понятие не е определено нито в този регламент, нито непряко чрез препращане към националните правни уредби на държавите членки. Поради това посоченото понятие трябва да се разглежда като самостоятелно понятие от правото на Съюза, което трябва да се тълкува еднакво на територията на същия, като се вземе предвид не само текстът на посочената разпоредба, но и контекстът,

в който тя се вписва, и целите, преследвани от правната уредба, от която тя е част (в този смисъл вж. решение от 22 юни 2021 г., Венецуела/Съвет (Засягане на трета държава), C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 42 и цитираната съдебна практика).

- 53 Що се отнася, първо, до текста на член 47, параграф 1, буква в), в него само се посочва, че „[отчуждаването на] голяма част от стопанството“, ако това „не се е очаквало към деня, когато е бил поет ангажимент[ът]“, може по-специално да бъде признато от държавите членки за категория на непреодолима сила или извънредни обстоятелства, при които те да не изискват частично или пълно възстановяване на получената от бенефициера помощ. Следователно текстът на посочения член 47, параграф 1, буква в) не предоставя полезни насоки за определяне на понятието „[отчуждаване на] стопанството“ по смисъла на този член.
- 54 Второ, що се отнася до контекста, в който се вписва член 47, параграф 1, буква в) от Регламент № 1974/2006, следва най-напред да се отбележи, че никоя друга разпоредба от този регламент не съдържа определение на понятието „[отчуждаване на] стопанството“ по смисъла на същия. По-нататък, уточнението, че „[отчуждаването на] голяма част от стопанството“ не трябва да се е „очаквало към деня, когато е бил поет ангажимент[ът]“ цели да определи положенията, при които помощта не следва да се възстановява, а не да изясни значението на това понятие. Накрая, другите категории, съдържащи се в член 47, параграф 1 от Регламент № 1974/2006, не съдържат повече данни, позволяващи посоченото понятие да се определи.
- 55 Трето, що се отнася до преследваната с този регламент цел, видно от заглавието му, той определя подробни правила за прилагане на Регламент № 1698/2005 относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР. Съгласно член 37 от последния регламент обаче плащанията, предназначени да компенсират неблагоприятни природни условия в планинските райони, и плащанията в полза на други области с неблагоприятни природни условия по принцип се отпускат на земеделски производители, които се задължават да упражняват своята селскостопанска дейност в съответните райони най-малко за пет години от първото плащане. Следователно постигането на тази цел предполага земеделските производители, сключили договори за наем за период най-малко от пет години, за да разполагат с намиращите се в такива райони земи с цел упражняване на селскостопанската си дейност и получаване на съответните доходи, да могат да използват тези земи през посочения период.
- 56 В това отношение от практиката на Съда може да се направи извод, че понятието „[отчуждаване]“ по смисъла на член 47, параграф 1, буква в) от Регламент № 1974/2006 включва лишаваните от собственост мерки и мерките, които могат да се приравнят на тях (вж. по аналогия решение от 12 декември 1990 г., Van der Laan-Velzeboer, C-285/89, EU:C:1990:460, т. 14 и 15).
- 57 Освен това Съдът вече е постановил, че лишаване от собственост по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) е принудителното, цялостно и окончателно отнемане на право на ползване, тъй като това право представлява компонент на правото на собственост, доколкото предоставя на носителя си два основни атрибута на последното право, а именно правото да си служи със съответната вещ и правото да получава доходите от нея (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. 81 и 82).

- 58 Така, когато национална правна уредба заради своето съдържание или поради прилагането ѝ от национален орган принудително, цялостно и окончателно отнема правата съответните земи да се използват и доходите от тях да се получават от земеделски стопанин, сключил договор за наем, за да разполага с тези земи през изисквания многогодишен период, така че да отговаря на условията за финансиране от ЕЗФРСР, следва да се приеме, че тази правна уредба съдържа лишаване от право на собственост по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата и поради това представлява „[отчуждаване на] стопанството“ по смисъла на член 47, параграф 1, буква в) от Регламент № 1974/2006.
- 59 От преписката, с която разполага Съдът, е видно, че § 15 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение на ЗСПЗЗ изисква прекратяване на договорите за наем или аренда само при условие че те не са приведени в съответствие с новите изисквания, предвидени в член 37и от ЗСПЗЗ, в определения за това срок. Следователно, без да се засягат проверките, които трябва да направи запитващата юрисдикция, прекратяването на договор за наем или аренда въз основа на такава правна уредба не води до принудителното, цялостно и окончателно отнемане на правата, които наемателят черпи от такъв договор.
- 60 Съгласно практиката на Съда обаче, за да се установи наличието на лишаване от собственост по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата, следва да се провери не само дали е налице формално отчуждаване, но и дали спорното положение е равнозначно на фактическо отчуждаване (вж. в този смисъл решение от 5 май 2022 г., ВРС Lux 2 и др., C-83/20, EU:C:2022:346, т. 44).
- 61 Запитващата юрисдикция, която не предоставя никаква информация за това дали Аскос Пропъртис е имало възможност да вземе мерки, за да се съобрази с новите изисквания, наложени с член 37и от ЗСПЗЗ, и дали е взело мерки в това отношение, трябва да разгледа конкретните и действителни последици от въвеждането на тези изисквания за положението на Аскос Пропъртис, както и всички релевантни обстоятелства, за да определи дали по делото в главното производство е налице лишаване от право на собственост. В този контекст запитващата юрисдикция трябва да извърши, наред с останалото, преценките, посочени в точка 51 от настоящото решение.
- 62 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 47, параграф 1 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че прекратяването от общинска администрация на договор за наем или аренда на земеделска земя, сключен за срок от пет години с бенефициера на земеделска помощ, отпусната по програми за развитие на селските райони на държава членка, за чието финансиране е допринесъл ЕЗФРСР, което прекратяване е извършено вследствие на изменение на националното законодателство, въвеждащо нови изисквания, обуславящи запазването на такъв договор, може да представлява
- „непреодолима сила“ или „извънредно обстоятелство“ по смисъла на член 47, параграф 1, когато прекратяването представлява външно, необичайно и непредвидимо за този бенефициер събитие, и той е взел всички мерки, които е било възможно да вземе, без да се налага да прави прекомерна жертва, за да приведе съответния договор за наем в съответствие с въведените нови изисквания,
  - „[отчуждаване на] стопанството“ по смисъла на посочения член 47, параграф 1, буква в), когато прекратяването представлява лишаване от собственост мярка, която лишава

посочения бенефициер от правата да използва наетите земеделски земи и да получава доходите от тях.

### ***По втория въпрос***

- 63 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към положение, при което невъзможността бенефициерът на земеделска помощ да продължи да спазва поетите от него задължения, произтича от прекратяването от общинска администрация на договора за наем или аренда на земеделска земя, сключен за срок от пет години с този бенефициер, което прекратяване е извършено вследствие на изменение на националното законодателство, въвеждащо нови изисквания — а именно бенефициерът да притежава животновъден обект и да регистрира в компетентните национални органи определен брой селскостопански животни — чието спазване е условие за запазването на такъв договор.
- 64 За да се отговори на този въпрос, следва да се припомни, че член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 обхваща хипотезата, в която бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения поради преразпределяне на стопанството, или включване в обществени мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи.
- 65 Съдът вече е постановил, че в обхвата на понятията за преразпределяне на стопанството или за обществени мерки за комасация на земята или мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи, би могла да попада всяка публична или одобрена от компетентните публични органи операция за преобразуването и реструктурирането на земеделски парцели с цел създаване на земеделски стопанства, които са по-рационални в използването на земята (решение от 16 февруари 2023 г., Заместник-изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“, C-343/21, EU:C:2023:111, т. 39).
- 66 Тази разпоредба не се прилага, когато невъзможността бенефициер на земеделска помощ да продължи да спазва поетите задължения се дължи на факта, че тъй като този бенефициер не отговаря на новите изисквания, които го задължават да разполага с животновъден обект и да регистрира в компетентните национални органи определен брой селскостопански животни, общинската администрация е длъжна съгласно националното право да прекрати сключения за срок от пет години с посочения бенефициер договор за наем или аренда на необходимите за неговото стопанство земи.
- 67 Всъщност в подобна хипотеза невъзможността съответният бенефициер да продължи да изпълнява задълженията си поради загубата на правото да използва земите, необходими за неговото стопанство през периода на изпълнение на посочените задължения, произтича не от мярка за реструктуриране на земята, а от изменение на условията за отпускане на земеделска помощ.
- 68 Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага към положение, при което невъзможността бенефициерът на земеделска помощ да продължи да спазва поетите от него задължения, произтича от прекратяването от общинска администрация на договора за наем или аренда на земеделска земя, сключен за срок от пет години с този бенефициер,



което прекратяване е извършено вследствие на изменение на националното законодателство, въвеждащо нови изисквания — а именно бенефициерът да притежава животновъден обект и да регистрира в компетентните национални органи определен брой селскостопански животни — чието спазване е условие за запазването на такъв договор.

### По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

- 1) Член 47, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), изменен с Регламент (ЕО) № 434/2007 на Комисията от 20 април 2007 г.,

**трябва да се тълкува в смисъл, че**

**прекратяването от общинска администрация на договор за наем или аренда на земеделска земя, сключен за срок от пет години с бенефициера на земеделска помощ, отпусната по програми за развитие на селските райони на държава членка, за чието финансиране е допринесъл Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), което прекратяване е извършено вследствие на изменение на националното законодателство, въвеждащо нови изисквания, обуславящи запазването на такъв договор, може да представлява**

- „непреодолима сила“ или „извънредно обстоятелство“ по смисъла на член 47, параграф 1, когато прекратяването представлява външно, необичайно и непредвидимо за този бенефициер събитие, и той е взел всички мерки, които е било възможно да вземе, без да се налага да прави прекомерна жертва, за да приведе съответния договор за наем в съответствие с въведените нови изисквания,
- „[отчуждаване на] стопанството“ по смисъла на посочения член 47, параграф 1, буква в), когато прекратяването представлява лишаваша от собственост мярка, която лишава посочения бенефициер от правата да използва наетите земеделски земи и да получава доходите от тях.

- 2) Член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006, изменен с Регламент (ЕО) № 434/2007,

**трябва да се тълкува в смисъл, че**

**не се прилага към положение, при което невъзможността бенефициерът на земеделска помощ да продължи да спазва поетите от него задължения, произтича от прекратяването от общинска администрация на договора за наем или аренда на земеделска земя, сключен за срок от пет години с този бенефициер, което прекратяване е извършено вследствие на изменение на националното законодателство, въвеждащо нови изисквания — а именно бенефициерът да притежава животновъден обект и да регистрира в компетентните национални органи определен брой селскостопански животни — чието спазване е условие за запазването на такъв договор.**

Safjan

Jääskinen

Gavalec

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 18 януари 2024 година.

Секретар

A. Calot Escobar

Изпълняващ функцията председател на  
състава

M. Safjan