



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

4 юли 2024 година*

„Преюдициално запитване — Директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика — Финансиране, управление и мониторинг на общата селскостопанска политика — Постоянно затревени площи, публична собственост — Условия за достъп до директните плащания за земеделски стопани — Животни, които трябва да са от собственото земеделско стопанство на земеделските стопани“

По дело C-708/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) с акт от 21 октомври 2022 г., постъпил в Съда на 16 ноември 2022 г., в рамките на производство по дело

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne — Asoprovac

срещу

Administración General del Estado

СЪДЪТ (осми състав),

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

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne — Asoprovac, от J. Marcén Castán, J. C. Martín Aranda, abogados, и J. M. Rico Maesso, procurador,
- за испанското правителство, от L. Aguilera Ruiz, в качеството на представител,

* Език на производството: испански.

– за Европейската комисия, от А. С. Becker, С. Calvo Langdon и Е. Sanfrutos Cano, 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 4 и член 32, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 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), както и 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 (ОВ L 347, 2013 г., стр. 549).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne — Asoprovac, испанско сдружение на производителите на говеждо месо, и Administración General del Estado (Обща държавна администрация, Испания) по повод на законосъобразността на кралски указ, изискващ върху постоянно затревените площи, публична собственост за общо ползване, да се извършва паша с животни от собственото стопанство на земеделския стопанин, който е заявил финансово подпомагане по схемата за директно плащане на площ.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 1306/2013

- 3 Член 58 („Защита на финансовите интереси на Съюза“), параграф 1 от Регламент № 1306/2013, който е отменен с Регламент (ЕС) 2021/2116 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 година относно финансирането, управлението и мониторинга

на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1306/2013 (ОВ L 435, 2021 г., стр. 187), но е приложим *ratione temporis* към спора в главното производство, предвижда:

„В рамките на [общата селскостопанска политика (ОСП)] държавите членки приемат всички необходими закони, подзаконови и административни разпоредби и вземат всички необходими мерки с оглед осигуряването на ефективна защита на финансовите интереси на Съюза, по-специално:

- а) проверяват законността и редовността на операциите, финансирани от Фондовете;
- б) осигуряват ефективни превантивни мерки срещу измами, особено в областите с по-висок риск, които да имат възпиращ ефект, като вземат предвид разходите и ползите, както и пропорционалността на мерките;
- в) предотвратяват, разкриват и отстраняват нередности и измами;
- г) налагат санкции, които са ефективни, възпиращи и пропорционални в съответствие с правото на Съюза, или ако такова не съществува, с националното право, и завеждат съдебни дела с тази цел, ако е необходимо;
- д) възстановяват неправомерните плащания с лихви и завеждат съдебни дела за целта, според случая“.

4 Член 60 („Клауза относно заобикалянето на разпоредби“) от този регламент гласи:

„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“.

Регламент № 1307/2013

5 Член 4 („Определения и свързани разпоредби“) от Регламент № 1307/2013, който е отменен с Регламент (ЕС) 2021/2115 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 година за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1305/2013 и (ЕС) № 1307/2013 (ОВ L 435, 2021 г., стр. 1), но е приложим *ratione temporis* към спора в главното производство, гласи:

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

[...]

- 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 [Европейската комисия] 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;

[...]

д) „земеделска площ“ означава площ, която е заета от обработваема земя, постоянно затревени площи и постоянни пасища или трайни насаждения;

[...]

2. Държавите членки:

- а) определят критериите, които да се спазват от земеделските стопани, за да се счита, че са изпълнили задължението да поддържат земеделска площ в състояние, подходящо за паша или обработване съгласно посоченото в параграф 1, буква в), подточка ii);
- б) когато е приложимо в дадена държава членка, определят минималните дейности, които да се извършват на [земеделски] 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 [...] за установяване на:

- а) рамката, според която държавите членки да установят критериите, които да се спазват от земеделските стопани, за да се счита, че са изпълнили задължението да поддържат земеделска площ в състояние, подходящо за паша или обработване съгласно посоченото в параграф 1, буква в), подточка ii);

[...]“.

6 Член 32 („Активиране на права на плащане“), параграфи 1—3 от този регламент гласи:

„1. По схемата за основно плащане на земеделските стопани се отпуска подпомагане — посредством декларация в съответствие с член 33, параграф 1 — след активиране на право на плащане на хектар, отговарящ на условията за подпомагане, в държавата членка, в която е било разпределено правото на плащане. [...]

2. За целите на настоящия дял „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“ означава:
- а) всяка земеделска площ от стопанството, която се използва за селскостопанска дейност или, когато площта се използва и за неселскостопански дейности, която се използва предимно за селскостопански дейности, включително площи, които не са били в добро земеделско състояние към 30 юни 2003 г. в държавите членки, присъединили се към Съюза на 1 май 2004 г., които са избрали да прилагат схемата за единно плащане на площ; [...]
- [...]“.

Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014

- 7 Съображение 4 от Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за изменение на приложение X към същия регламент (ОВ L 181, 2014 г., стр. 1), отменен с Делегиран регламент (ЕС) 2022/2529 на Комисията от 17 октомври 2022 година (ОВ L 328, 2022 г., стр. 74), но приложим *ratione temporis* към спора в главното производство, има следния текст:

„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“.

- 8 Член 4 („Рамка за критериите за поддържане на земеделска площ в състояние, подходящо за паша или обработване“) от този делегиран регламент гласи:

„1. За целите на член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламент (ЕС) № 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 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“.

Испанското право

- 9 Член 11, параграфи 2 и 3 от Real Decreto 1075/2014, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (Кралски указ 1075/2014 за прилагането, считано от 2015 г., на схемите за директни плащания за земеделие и животновъдство и на други схеми на подпомагане, както и за управлението и контрола на директните плащания и плащанията за развитие на селските райони) от 19 декември 2014 г. (BOE, бр. 307 от 20 декември 2014 г., стр. 103644), изменен с Real Decreto 41/2021, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (Кралски указ 41/2021 за приемането на специални разпоредби за прилагането през 2021 г. и 2022 г. на кралски укази 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 и 1078/2014, всички от 19 декември 2014 г., приети за прилагането на общата селскостопанска политика в Испания) от 26 януари 2021 г. (BOE, бр. 23 от 27 януари 2021 г., стр. 7955), гласи:

„2. За всеки парцел или заграждение заявителят декларира в заявлението си за подпомагане насажденията или съответното предназначение, а евентуално и това, че заграждението е обект на дейности по поддържане. В заявлението изрично се посочва дали заградените затревени площи са предназначени за производство, основано на паша, а когато става въпрос за пасища — основано на паша или косене, или само за поддържане чрез дейностите по приложение IV.

В случаите на общо ползвани постоянно затревени площи, публична собственост, се допуска единствено производство, основано на паша с животни от собственото стопанство на заявителя, но не и с животни, принадлежащи на административните единици, собственици на тези площи, с животни на съответните пазарни посредници и с животни на животновъди, които не са доказали, че са използвали площите при условията, при които ползването им като общинска собственост се разрешава на притежателите на права за паша, или при условията, надлежно удостоверени в съответния документ, с които е обвързано използването на площите като частна или публична собственост. При определени обстоятелства компетентните органи на автономните области могат да разрешат и производството въз основа на косене за пасища, публична собственост за общо ползване, ако се докаже, че косенето, за целите на използването от заявлия помощта собственик на стопанството, е част от действително извършваната от него селскостопанска дейност. Не се допускат в никакви случаи изброените в приложение IV дейности по поддържане.

3. Заявителят изрично и надлежно декларира в заявлението си, че декларираните насаждения, предназначения и дейности по поддържане са вярно отражение на селскостопанската му дейност. Ако след проведена на място или в рамките на мониторинга административна проверка установи, че дейностите по засаждане, използване или поддържане на площите не са били осъществени, а декларациите са неверни, неточни или небрежно съставени, и че освен това тази нередност се е отразила върху спазването на изискванията във връзка с извършваната върху площите селскостопанска дейност, компетентният орган може да приеме, че е налице хипотеза на създаване на изкуствени условия с цел получаване на помощта и че по отношение на последната е приложим санкционният режим по член 102“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 10 Asoprovac подава пред Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) жалба за отмяна на първа заключителна разпоредба, пети параграф от Кралски указ 41/2021, с която се изменя член 11, параграфи 2 и 3 от Кралски указ 1075/2014.
- 11 В подкрепа на жалбата си това сдружение изтъква по-специално, че изискването животните, пасящи върху постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, да са от стопанството на заявлия помощта, е ново и в разрез с Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1306/2013.
- 12 На първо място, с член 11, параграфи 2 и 3 от Кралски указ 1075/2014, изменен с Кралски указ 41/2021, се нарушавали членове 4 и 32 от Регламент № 1307/2013 и член 4 от Делегиран регламент № 639/2014, тъй като испанската държава въвела допълнителни спрямо предвидените в правната уредба на Съюза условия за допустимост на директното подпомагане на площ.
- 13 На второ място, тази национална правна уредба била в разрез с член 60 от Регламент № 1306/2013, както и с практиката на Съда относно изкуственото създаване на условия за достъп до подпомагане, тъй като въвеждала необорима презумпция за измама и изключвала от кръга на съответните бенефициери животновъдите, занимаващи се с интензивно отглеждане на едър рогат добитък.
- 14 На трето място, въпросната национална правна уредба третирила животновъдите, занимаващи се с интензивно отглеждане на едър рогат добитък, дискриминационно, и то на двойно основание. От една страна, дискриминация съществувала най-напред между испанските животновъди и животновъдите от друга държава — членка на Съюза. От друга страна, дискриминация имало и между самите испански животновъди, според това дали постоянно затревени площи, върху които пасат животните си, са публична собственост за общо ползване, или частна собственост.
- 15 При това положение Tribunal Supremo (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
 - „1) Трябва ли член 4 и член 32, параграф 2 от [Регламент № 1307/2013] и член 60 от [Регламент № 1306/2013] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като съдържащата се в Кралски указ 41/2021, която, за да препятства създаването на изкуствени условия при предоставянето на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на бенефициери, които не ги използват, предвижда, че пасищната дейност ще се допуска само ако се осъществява с животни от собственото стопанство?
 - 2) Трябва ли член 60 от [Регламент № 1306/2013], отнасящ се до създаването на изкуствени условия за получаването на помощи, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като съдържащата се в Кралски указ 41/2021, която установява презумпция за изкуствено създаване на условия за достъп до помощта в случаите, когато селскостопанската пасищна дейност в постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, се извършва с животни, които не са от собственото стопанство на заявлия помощта?

- 3) Трябва ли член 4, параграф 1, буква в) от [Регламент № 1307/2013] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като съдържащата се в Кралски указ 1075/2014 [...], съгласно която пашата в земеделски площи не може да се счита за дейност по поддържане на тези площи в състояние, което ги прави подходящи за паша?
- 4) Трябва ли член 4, параграф 1, буква в) от [Регламент № 1307/2013] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като съдържащата се в Кралски указ 1075/2014 [...], съгласно която лицата, които са притежатели само на неизключително право на паша върху чужди имоти и които прехвърлят това право на трето лице, което използва затревените площи за изхранване на собствените си животни, не извършват селскостопанска дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка i) от същия регламент?
- 5) Трябва ли член 4, параграф 1, букви б) и в) от [Регламент № 1307/2013] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като съдържащата се в Кралски указ 1075/2014 [...], съгласно която лицата, които са притежатели само на неизключително право на паша върху чужди имоти, предназначени за общо ползване, не може да се считат за управляващи затревените площи, върху които се разпростира това право на паша, за целите на извършването на дейности по поддържане на тези земеделски площи в състояние, което ги прави подходящи за паша?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 16 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4 и член 32, параграф 2 от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която, за да препятства изкуственото създаване на условията за получаването на помощ при предоставянето на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на земеделски стопани, които не ги използват, изисква пасищната дейност в тези площи да се извършва с животни от собственото стопанство на заявлия помощта земеделски стопанин.
- 17 Съгласно член 32, параграф 1 от Регламент № 1307/2013 подпомагане по схемата за основно плащане се отпуска на земеделските стопани — посредством декларация в съответствие с член 33, параграф 1 от този регламент — след активиране на право на плащане за хектар, отговарящ на условията за подпомагане, в държавата членка, в която е предоставено правото на плащане.
- 18 Дефинираното в член 32, параграф 2 от посочения регламент понятие „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“ обхваща по същество всяка земеделска площ на стопанството, използвана за селскостопанска дейност. От това следва, че за да може да се посочат в подкрепа на заявление за финансово подпомагане по предвидената в правото на Съюза схема за директни плащания, хектарите трябва да отговарят на три условия, а именно да представляват земеделска площ, върху която се извършва свързана със стопанството селскостопанска дейност.

- 19 В това отношение най-напред следва да се отбележи, че понятието „земеделска площ“ е дефинирано в член 4, параграф 1, буква д) от същия регламент като площ, която е заета от обработваема земя, постоянно затревени площи и постоянни пасища или трайни насаждения.
- 20 По-нататък, съдържащото се в член 4, параграф 1, буква в) от Регламент № 1307/2013 определение на понятието „селскостопанска дейност“ обхваща по същество три вида дейности, а именно, първо, производството, отглеждането или култивирането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели, второ, поддържането на земеделска площ в състояние, което я прави подходяща за паша или обработване без подготвителни действия, които са извън рамките на обичайните земеделски методи, съгласно определени от държавите членки критерии, и трето, извършването на минимална дейност в земеделски площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша.
- 21 Съответно не може да се счита, че земеделският стопанин извършва в декларираната земеделска площ селскостопанска дейност, когато не извършва в нея нито една от трите дейности, посочени в член 4, параграф 1, буква в) от Регламент № 1307/2013, или пък извършва в нея само незначителна дейност.
- 22 В тази разпоредба обаче не се казва нищо по въпроса дали самият земеделски стопанин, заявил помощта, трябва да извършва тази селскостопанска дейност, или тя може да се извършва и от трето лице по силата на прехвърлено неизключително право на паша върху постоянно затревена площ, публична собственост за общо ползване.
- 23 Накрая, понятието „стопанство“ е дефинирано в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент 1307/2013 като обхващащо всички използвани за селскостопански дейности и управлявани от земеделски стопанин единици, които се намират на територията на една и съща държава членка.
- 24 Съответно Съдът е приел, че въпросните управлявани от земеделския стопанин единици включват не само земеделските площи, но и използваните за паша животни, при условие че този стопанин има за целите на селскостопанската си дейност достатъчна разпоредителна власт по отношение на тях, нещо, което трябва да се прецени от компетентния национален съд с оглед на всички обстоятелства по случая (вж. в този смисъл решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, т. 36).
- 25 Понятието „управление“ не предполага земеделският стопанин да има неограничена власт да се разпорежда със съответната площ или съответните животни при използването им за селскостопански цели, а да има достатъчна самостоятелност за осъществяване на своята селскостопанска дейност (вж. в този смисъл решения от 14 октомври 2010 г., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, т. 61 и 62, и от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, т. 49).
- 26 В този смисъл земеделският стопанин трябва да може сам да взема решения при използването на съответната площ за извършване на селскостопанска дейност (решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, т. 50 и цитираната съдебна практика).

- 27 Следователно, за да отговаря на условията по предвидената в член 32 от Регламент № 1307/2013 схема за директни плащания, земеделският стопанин трябва да има във връзка със земеделската площ, която декларира в подкрепа на заявлението си, известна власт да взема решения относно използването ѝ за целите на осъществяването на селскостопанската си дейност. В този контекст прехвърлянето на трето лице животновъд на неизключително право на паша върху постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, при което заявителят помощта земеделски стопанин не запазва никаква власт за вземане на решения относно дейността, осъществявана върху тези площи с животните на третото лице животновъд, само по себе си не може да се счита за „селскостопанска дейност“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква в) от този регламент.
- 28 В случая от член 11, параграф 2, първа алинея от Кралски указ 1075/2014, изменен с Кралски указ 41/2021, следва, че в заявлението си за подпомагане заявителят декларира предназначението на съответното заграждение или парцел, а по-конкретно, в хипотезата на затревени площи — предназначението на пасище. Втората алинея на тази разпоредба предвижда по-същество, че в случаите на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, се допуска единствено производствена дейност, основана на паша с животни от собственото стопанство на заявителя.
- 29 Изисквайки пасищната дейност да се извършва с животни от собственото стопанство на заявителя, испанските органи видимо не са установили допълнителни условия за допустимост спрямо предвидените в член 32, параграф 2 от Регламент № 1307/2013, така както е възпроизведен в точка 18 от настоящото решение. Напротив, това изискване, изглежда, се вписва в определението за стопанство, след като в тази национална правна уредба само се припомня, че заявителят трябва да има достатъчна разпоредителна власт по отношение на тези животни, за да осъществява селскостопанската си дейност, но не се налага задължение за притежаването на право на собственост върху тях.
- 30 Уместно е да се отбележи обаче, че предвид свободата на преценка, с която разполагат по отношение на схемите за подпомагане в рамките на ОСП, държавите членки трябва, както следва от практиката на Съда, да упражняват тази свобода на преценка, като спазват преследваните с правната уредба на Съюза цели и общите принципи на правото на Съюза, и по-специално принципа на пропорционалност, който изисква с въведените с разпоредба мерки да може да се постигне преследваната цел и те да не надхвърлят необходимото за нейното постигане (вж. в този смисъл решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, т. 40 и 42).
- 31 Макар да е задача на запитващата юрисдикция да провери дали този принцип е спазен в спорната в главното производство национална правна уредба, важно е да се отбележи в това отношение, че видно както от предоставените от запитващата юрисдикция данни, така и от становищата на испанското правителство и на Комисията, това изискване е наложено, от една страна, за да се противодейства на злоупотребите и измамите, и от друга страна, за да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство. Въсъщност предвид самото естество на процесните затревени площи, а именно често планински райони, в които могат да пасат и да се придвижват свободно животни от различни стопанства, би било особено трудно не само да се проследи дали наистина се осъществява паша, но най-вече да се провери кои земеделски стопани действително извършват селскостопанска пасищна дейност в тези постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване.

- 32 В случая тези две цели съответстват на целите, преследвани с правната уредба на Съюза. От една страна, съгласно член 39, параграф 1, буква б) ДФЕС схемите за подпомагане в рамките на ОСП осигуряват директно подпомагане на доходите с цел да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи такава дейност.
- 33 От друга страна, както отбелязват испанското правителство и Комисията в писмените си становища, тази национална правна уредба е приета с оглед на прилагането на член 58, параграф 1 от Регламент № 1306/2013, който оправомощава държавите членки да приемат необходимите закони, подзаконови и административни мерки, за да осигурят ефективна защита на финансовите интереси на Съюза, и по-специално за да се уверят в законосъобразността и редовността на финансираните от фондовете на Съюза операции и да гарантират ефективното предотвратяване на измамите, особено в областите с по-висок риск.
- 34 Що се отнася до годността на спорната в главното производство национална правна уредба да постигне такива цели, достатъчно е да се отбележи, че тя изглежда годна да ги постигне — освен ако при проверките, които трябва да извърши, запитващата юрисдикция не установи друго — щом като, видно от точка 31 от настоящото решение, е насочена към това да осигури действителното извършване на селскостопанска пасищна дейност в тези постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване.
- 35 Посоченото в точка 29 от настоящото решение изискване — доколкото се свежда до това селскостопанската пасищна дейност в тези постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, да се извършва с животни от собственото стопанство на заявителя, който същевременно не е длъжен да притежава право на собственост върху тях — не изглежда и да надхвърля необходимото за постигането на посочените цели, освен ако запитващата юрисдикция не установи друго при проверките си.
- 36 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 4 и член 32, параграф 2 от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която, за да препятства изкуственото създаване на условията за получаването на помощ при предоставянето на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на земеделски стопани, които не ги използват, изисква пасищната дейност в тези площи да се извършва с животни от собственото стопанство на заявлия помощта земеделски стопанин.

По втория въпрос

- 37 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 60 от Регламент № 1306/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която, за да препятства изкуственото създаване на условията за получаването на помощ при предоставянето на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на земеделски стопани, които не ги използват, изисква пасищната дейност в тези площи да се извършва с животни от собственото стопанство на заявлия помощта земеделски стопанин.

- 38 Член 60 от този регламент предвижда, че без да се засяга действието на специалните разпоредби, предвидените в секторното законодателство в областта на селското стопанство предимства не се дават на физическо или юридическо лице, за което е установено, че условията, необходими за получаване на такива предимства, са създадени изкуствено, в противоречие с целите на това законодателство.
- 39 Видно от текста му, член 60 от посочения регламент по същество възпроизвежда предходни разпоредби, с които се кодифицира съществуващата в това отношение съдебна практика, съгласно която правните субекти не могат да се позовават на правото на Съюза с цел измама или злоупотреба (вж. в този смисъл решения от 7 април 2022 г., *Avio Lucos*, C-176/20, EU:C:2022:274, т. 68, и от 9 февруари 2023 г., *Druvnieks*, C-668/21, EU:C:2023:82, т. 31).
- 40 Всъщност съгласно постоянната съдебна практика приложното поле на регламентите на Съюза не може да бъде разширявано до такава степен, че да обхване и злоупотребите на икономическите оператори (решение от 7 април 2022 г., *Avio Lucos*, C-176/20, EU:C:2022:274, т. 69 и цитираната съдебна практика).
- 41 Съдът обаче е постановил, че за да се докаже наличие на злоупотреба от страна на потенциален бенефициер на 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 чрез изкуственото създаване на необходимите за това условия (решение от 7 април 2022 г., *Avio Lucos*, C-176/20, EU:C:2022:274, т. 70 и цитираната съдебна практика).
- 42 Съдът освен това е уточнил, че наличието на тези два елемента следва да се установи от националния съд, като доказването трябва да е съгласно правилата на националното право, стига да не се накърнява действието на правото на Съюза (решение от 7 април 2022 г., *Avio Lucos*, C-176/20, EU:C:2022:274, т. 71 и цитираната съдебна практика).
- 43 От това следва, че би била в противоречие с член 60 от Регламент № 1306/2013 национална правна уредба, която установява, общо и без да допуска каквато и да било преценка на конкретните обстоятелства, презумпция за изкуствено създаване на условия за достъп до помощите, когато селскостопанската пасищна дейност в постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, се извършва с животни, които не са от собственото стопанство на заявлия помощта.
- 44 В случая обаче, освен ако при проверките си запитващата юрисдикция не установи друго, спорната в главното производство национална правна уредба не установява презумпция за визираното в този член 60 изкуствено създаване на условия за достъп до помощите.
- 45 Всъщност, видно от акта за преюдициално запитване, член 11, параграф 2, първа алинея от Кралски указ 1075/2014, изменен с Кралски указ 41/2021, предвижда по същество, че в заявлението си за подпомагане заявителят декларира предназначението на съответното заграждение или парцел, а по-конкретно в хипотезата на затревени площи — предназначението на пасище. Член 11, параграф 2, втора алинея от този кралски указ предвижда по-същество, че в случаите на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, се допуска единствено производствена дейност, основана

на паша с животни от собственото стопанство на заявителя. В параграф 3 същият член 11 оставя на компетентния административен орган да прецени при конкретните обстоятелства дали съответната декларация е невярна, неточна или небрежно съставена и дали тази нередност се е отразила върху спазването на изискванията във връзка с извършваната върху площите селскостопанска дейност, така че да може да приеме, че е налице хипотеза на изкуствено създаване на условията за достъп до помощта.

- 46 Както бе припомнено в точка 33 от настоящото решение, тази правна уредба е приета с оглед на прилагането на член 58, параграф 1 от този регламент, който оправомощава държавите членки да приемат в рамките на ОСП необходимите законови, подзаконови и административни мерки, за да осигурят ефективна защита на финансовите интереси на Съюза, и по-специално за да се уверят в законосъобразността и редовността на финансираните от фондовете операции и да гарантират ефективното предотвратяване на измамите, особено в областите с по-висок риск.
- 47 С оглед на изложените по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 60 от Регламент № 1306/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която, за да препятства изкуственото създаване на условията за получаването на помощ при предоставянето на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на земеделски стопани, които не ги използват, изисква пасищната дейност в тези площи да се извършва с животни от собственото стопанство на заявителя помощта земеделски стопанин.

По третия въпрос

- 48 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграф 1, буква в) от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която изключва възможността пасищната дейност в постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, да се квалифицира като дейност по поддържане на тези площи в състояние, което ги прави подходящи за паша.
- 49 В това отношение следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция има колебания във връзка със съдържанието на тази разпоредба подточка ii), която по същество предвижда, че понятието „селскостопанска дейност“ обхваща поддържането на земеделска площ в състояние, което я прави подходяща за паша без подготвителни действия, които са извън рамките на обичайните земеделски методи, съгласно определени от държавите членки критерии въз основа на установена от Комисията рамка.
- 50 Член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкува във връзка с разпоредбата на член 4, параграф 2, буква а) от този регламент, съгласно която държавите членки определят критериите, които земеделските стопани трябва да спазват, за да се счита, че са изпълнили задължението да поддържат съответната земеделска площ в състояние, подходящо за паша или обработване.
- 51 След като дейността по поддържане не е дефинирана нито в тези разпоредби, нито в друга разпоредба от този регламент, държавите членки разполагат със свобода на преценка при определянето на критериите във връзка с поддържането на земеделските площи в състояние, което ги прави подходящи за паша.

- 52 Що се отнася до въпроса дали тази свобода на преценка обхваща възможността държава членка да изключи, в националната си правна уредба, пасищната дейност в земеделски площи като дейност по поддържане на тези площи в състояние, което ги прави подходящи за паша, следва също да се отбележи, че с цел осигуряване на правна сигурност член 4, параграф 3, буква а) от Регламент № 1307/2013 предоставя на Комисията правомощието да приема делегирани актове за установяване на рамката, в която държавите членки да определят критериите, които земеделските стопани трябва да спазват, за да се счита, че са изпълнили задължението да поддържат съответната земеделска площ в състояние, подходящо за паша.
- 53 В съображение 4 от приетия за целта Делегиран регламент № 639/2014 действително се посочва, че когато приемат мерки за прилагане на правото на Съюза, държавите членки следва да упражняват своето право на преценка, като спазват по-специално принципа за недопускане на дискриминация, но същевременно в член 4, параграф 1 от същия регламент просто се предвижда, че критериите, на които земеделските стопани трябва да отговорят, за да се счита, че са изпълнили задължението да поддържат съответната 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 следни начина, а именно по същество чрез изискването земеделският стопанин да извършва най-малко една годишна дейност и/или чрез посочването на характеристиките, които трябва да има дадена земеделска площ, за да се счита за поддържана в състояние, подходящо за паша или обработване. Параграф 2 от този член предвижда, че при определянето на тези критерии държавите членки могат да правят разграничение между различните видове земеделски площи.
- 54 От това следва, че макар дейността по поддържане по принцип да трябва да се извършва от земеделския стопанин в дадена земеделска площ най-малко веднъж годишно, член 4 от Делегиран регламент № 639/2014 не забранява на държавите членки да изключат възможността пасищната дейност в постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, да се квалифицира като дейност по поддържане на тези площи в състояние, което ги прави подходящи за паша.
- 55 Това тълкуване е в съответствие с целта, припомнена в точка 33 от настоящото решение, а именно да се защитят финансовите интереси на Съюза, като се противодейства на нередностите и измамите. Всъщност предвид самото естество на процесните затревени площи, споменати в точка 31 от настоящото решение, а именно често планински райони, в които могат да пасат и да се придвижват свободно животни от различни стопанства, би било особено трудно, ако не и невъзможно, да се провери в една и съща постоянно затревена площ, публична собственост за общо ползване, кои земеделски стопани действително извършват селскостопанска пасищна дейност и кои извършват дейност по поддържане на тези площи в състояние, подходящо за паша, тъй като тези две дейности са по същество идентични.
- 56 С оглед на изложените по-горе съображения член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която изключва възможността пасищната дейност в постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, да се квалифицира като дейност по поддържане на тези площи в състояние, което ги прави подходящи за паша.

По четвъртия и петия въпрос

- 57 С четвъртия и петия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4, параграф 1, букви б) и в) от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, по силата на която лицата, които са притежатели само на неизключително право на паша върху постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, и които прехвърлят това право на трето лице животновъд, за да извършва пасищната дейност със собствените си животни, не извършват селскостопанска дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка i) от този регламент и не може да се считат за управляващи тези площи за целите на извършването на дейност по поддържането им в състояние, което ги прави подходящи за паша, по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от същия регламент.
- 58 На първо място, съгласно член 4, параграф 1, буква в), подточка i) от Регламент № 1307/2013 понятието „селскостопанска дейност“ обхваща производството, отглеждането или култивирането на селскостопански продукти, включително доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели.
- 59 Следователно тази разпоредба не изключва изрично от понятието „селскостопанска дейност“ прехвърлянето на неизключително право на паша върху постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на трето лице животновъд, за да извършва пасищната дейност със собствените си животни.
- 60 При все това, и както бе припомнено в точка 27 от настоящото решение, за да отговаря на условията по предвидената в член 32 от Регламент № 1307/2013 схема за директни плащания, земеделският стопанин трябва да има във връзка със земеделската площ, която декларира в подкрепа на заявлението си, известна власт да взема решения относно използването ѝ за целите на осъществяването на селскостопанската си дейност, което предполага да има достатъчна разпоредителна власт и достатъчна самостоятелност за целите на осъществяването на селскостопанската си дейност.
- 61 В този контекст прехвърлянето на трето лице животновъд на неизключително право на паша върху постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, при което заявлият помощта земеделски стопанин не запазва никаква власт за вземане на решения относно дейността, осъществявана върху тези площи с животните на третото лице животновъд, не може да се счита за „селскостопанска дейност“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква в) от този регламент.
- 62 На второ място, от член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламент № 1307/2013 следва, че понятието „селскостопанска дейност“ обхваща дейността по поддържане на земеделска площ в състояние, което я прави подходяща за паша, съгласно определени от държавите членки критерии въз основа на установена от Комисията рамка.
- 63 Тази разпоредба обаче не изключва изрично от понятието „селскостопанска дейност“ прехвърлянето на неизключително право на паша върху постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на трето лице животновъд, за да извършва пасищната дейност със собствените си животни.

- 64 Същевременно, и както бе припомнено в точка 18 от настоящото решение, тази дейност трябва да се извършва в рамките на стопанство, което предполага земеделският стопанин прехвърлител да има за целите на осъществяването на селскостопанската си дейност достатъчна разпоредителна власт по отношение на животните.
- 65 От данните, предоставени от запитващата юрисдикция, обаче не личи прехвърлянето на неизключително право на паша върху тези площи да е придружено от разпоредби, запазващи за земеделския стопанин прехвърлител достатъчна разпоредителна власт по отношение на пасищната дейност и на животните на третото лице животновъд, което да прави възможна преценката дали този земеделски стопанин извършва дейност по поддържане на съответната земеделска площ в състояние, което да я прави подходяща за паша.
- 66 С оглед на изложените по-горе съображения на четвъртия и петия въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 1, букви б) и в) от Регламент № 1307/2013 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, по силата на която лицата, които са притежатели само на неизключително право на паша върху постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, и които прехвърлят това право на трето лице животновъд, за да извършва пасищната дейност със собствените си животни, не извършват селскостопанска дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка i) от този регламент и не може да се считат за управляващи тези площи за целите на извършването на дейност по поддържането им в състояние, което ги прави подходящи за паша, по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от същия регламент.

По съдебните разноски

- 67 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 4 и член 32, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 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**

трябва да се тълкуват в смисъл, че

допускат национална правна уредба, която, за да препятства изкуственото създаване на условията за получаването на помощ при предоставянето на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на земеделски стопани, които не ги използват, изисква пасищната дейност в тези площи да се извършва с животни от собственото стопанство на заявлия помощта земеделски стопанин.

- 2) 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

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска национална правна уредба, която, за да препятства изкуственото създаване на условията за получаването на помощ при предоставянето на постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, на земеделски стопани, които не ги използват, изисква пасищната дейност в тези площи да се извършва с животни от собственото стопанство на заявлия помощта земеделски стопанин.

- 3) Член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламент № 1307/2013

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска национална правна уредба, която изключва възможността пасищната дейност в постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, да се квалифицира като дейност по поддържане на тези площи в състояние, което ги прави подходящи за паша.

- 4) Член 4, параграф 1, букви б) и в) от Регламент № 1307/2013

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска национална правна уредба, по силата на която лицата, които са притежатели само на неизключително право на паша върху постоянно затревени площи, публична собственост за общо ползване, и които прехвърлят това право на трето лице животновъд, за да извършва пасищната дейност със собствените си животни, не извършват селскостопанска дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка i) от този регламент и не може да се считат за управляващи тези площи за целите на извършването на дейност по поддържането им в състояние, което ги прави подходящи за паша, по смисъла на член 4, параграф 1, буква в), подточка ii) от същия регламент.

Подписи