



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

16 февруари 2023 година*

„Преюдициално запитване — Обща селскостопанска политика — Мерки за подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони — Агроекологични плащания — Регламент (ЕО) № 1974/2006 — Невъзможност за бенефициерите да продължат да спазват поетите задължения — Понятия „преразпределяне на стопанството“ и „мерки за комасация на земята“ — Липса на необходимите мерки за приспособяване на задълженията на бенефициера към новото положение на стопанството — Регламент (ЕО) № 1122/2009 — Понятие „непреодолима сила и извънредни обстоятелства“

По дело C-343/21

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Върховен административен съд (България) с акт от 19 май 2021 г., постъпил в Съда на 2 юни 2021 г., в рамките на производство по дело

PV

срещу

Заместник изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“,

СЪДЪТ (осми състав),

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

генерален адвокат: L. Medina,

секретар: C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 юни 2022 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за PV, от С. Ангелова, адвокат,

* Език на производството: български.

- за заместник изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, от И. Боянов, П. Славчева и И. Б. Зарева,
- за българското правителство, от Цв. Митова, Е. Петранова и Л. Захариева, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от J. Aquilina, Г. Колева и А. Sauka, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 септември 2022 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 45, параграф 4 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) (ОВ L 368, 2006 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 80, стр. 133) и на член 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 2009 г., стр. 16).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между земеделския производител PV и заместник изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ (България) по повод на акт, с който от PV се изисква да възстанови 20 % от финансирането, което е получил за стопанските 2013—2016 г. по мярка 214, „Агроекологични плащания“, от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. (наричана по-нататък „мярка 214“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент (ЕО) № 1698/2005

- 3 Съображение 35 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 66, стр. 101) гласи:

„(35) Плащанията за агроекология следва да продължат да играят подчертана роля при подпомагане устойчивото развитие на селските райони и за посрещане увеличеното търсене на екологични услуги от страна на обществото. Те следва допълнително да окуражават земеделските производители и останалите ръководители на земи да обслужват обществото като цяло чрез въвеждане или по-нататъшно прилагане на методи за земеделска продукция, съвместими със защитата и подобряването на околната среда, природата и нейните особености, природните ресурси, почвата и генетичното разнообразие. В този контекст следва да се обърне специално внимание на опазването на генетичните ресурси в земеделието. В съответствие с принципа „замърсяващият плаща“ тези плащания следва да покрият само онези задължения, които са извън съответните задължителни норми“.

- 4 Член 36 от този регламент е озаглавен „Мерки“ и гласи:

„Помощите по тази част се отнасят до:

- а) мерки, целящи устойчивото използване на земеделски земи чрез:

[...]

- iv) плащания за агроекология;

[...]

[...]“.

- 5 Член 39 от Регламента е озаглавен „Плащания за агроекология“ и предвижда:

„1. Държавите членки разпределят помощите, предвидени в член 36, буква а), iv), в рамките на техните територии, съобразно специфичните си нужди.

2. Плащанията за агроекология се отпускат на земеделски производители, които поемат доброволно агроекологични задължения. [...]

3. [...]

Тези задължения се поемат като правило за период между пет и седем години. [...]

4. Плащанията се отпускат годишно и покриват допълнителните разходи и пропуснатите доходи, произтичащи от поетото задължение. Когато е необходимо, те могат да покриват и разходите по сделките.

[...]“.

Регламент № 1974/2006

6 Съображение 23 от Регламент № 1974/2006 гласи:

„По отношение на подпомагането за агро-екологични мерки и хуманно отношение към животните, минималните изисквания, на които следва да отговарят бенефициерите във връзка с различните видове помощ за агро-екологични мерки и хуманно отношение към животните, следва да осигуряват балансирано прилагане на подпомагането, което е съобразено с целите и по този начин допринася за устойчивото развитие на селските райони. В това отношение от голямо значение следва да бъде въвеждането на методология за изчисляване на допълнителните разходи, пропуснатите доходи и вероятните разходи по сделки, произтичащи от [поетите задължения]. Когато [задължението] се базира на ограничения върху третирането, подпомагането се предоставя единствено, ако тези ограничения могат да бъдат оценени по начин, който дава разумни гаранции за спазването на [задължението]“.

7 Член 45 от този регламент гласи:

„1. Когато бенефициерът увеличи площта на стопанството през периода, за който се изпълнява ангажимент[ът], поет като условие за предоставянето на помощта, държавите членки могат да предвидят ангажиментът да бъде разширен, за да обхване и допълнителните площи за останалата част от периода на времетраенето му съгласно параграф 2, или първоначалният ангажимент да бъде заменен с нов, съгласно параграф 3.

Такава замяна е възможно също да се предвиди за случаи, когато бъде разширена площта, обхваната от ангажимента в рамките на едно стопанство.

2. Разширяването на ангажимента, посочено в параграф 1 може да се предостави единствено при следните условия:

- а) когато е от полза за въпросната мярка;
- б) е оправдано от гледна точка на характера на задължението, продължителността на остатъка от периода и размерите на допълнителната площ;
- в) не намалява ефективността на проверките за осигуряване спазването на изискванията за предоставяне на помощта.

3. Новото задължение, посочено в параграф 1, обхваща цялата съответна площ при условия, които са най-малкото еднакво строги като тези за първоначалния ангажимент.

4. 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“.

Регламент № 73/2009

- 8 Член 31 от Регламент № 73/2009 е озаглавен „Непреодолима сила и извънредни обстоятелства“ и гласи:

„За целите на настоящия регламент, наличие на непреодолима сила или извънредни обстоятелства се признава от компетентния орган в случаи като:

- а) смърт на земеделския стопанин;
- б) дългосрочна професионална неработоспособност на земеделския стопанин;
- в) тежко природно бедствие, което е засегнало сериозно земеделската земя в стопанството;
- г) случайно унищожение на постройките за животни в стопанството;
- д) епизоотична ситуация, засегнала частично или изцяло селскостопанските животни на земеделския стопанин“.

Регламент (ЕО) № 1122/2009

- 9 Член 75 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 73/2009 относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор (ОВ L 316, 2009 г., стр. 65), е озаглавен „Непреодолима сила и извънредни обстоятелства“ и гласи:

„1. Ако даден земеделски производител не е в състояние да спазва задълженията си в резултат на непреодолима сила или извънредни обстоятелства, както е посочено в член 31 от Регламент [...] № 73/2009, той запазва правото си на помощ по отношение на площта или животните, допустими към момента на възникване на непреодолима сила или извънредни обстоятелства. Освен това когато неспазване, произтичащо от тази непреодолима сила или извънредни обстоятелства, засяга кръстосано спазване, съответното намаляване не се прилага.

2. Случаи на непреодолима сила и извънредни обстоятелства по смисъла на член 31 от Регламент [...] № 73/2009 биват съобщени в писмен вид на компетентния орган, със съответни доказателства, които удовлетворяват компетентния орган, до десет работни дни от датата, на която земеделският производител е в състояние да направи това“.

Регламент (ЕС) № 65/2011

- 10 Член 18 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент № 1698/2005 по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 25, 2011 г., стр. 8) е озаглавен „Намаления и изключвания при неспазени други критерии за допустимост, ангажименти и свързани с тях задължения“ и параграф 1 от него предвижда:

„[...]

В случай на многогодишни плащания намаления, изключвания и възстановявания на помощи с[е] прилагат и за сумите, вече изплатени през предишните години за този ангажимент“.

Българското право

ЗСПЗЗ

- 11 Член 37в от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр. 17 от 1 март 2001 г., наричан по-нататък „ЗСПЗЗ“) предвижда:

„(1) Масиви за ползване на земеделски земи се създават по споразумение между собствениците и/или ползвателите. Сключването на споразумението се ръководи от комисия за всяко землище на територията на общината, определена със заповед на директора на областната дирекция „Земеделие“ в срок до 5 август на съответната година. [...]

(2) Споразумението се сключва по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите [...]. Споразумението се сключва и актуализира всяка година до 30 август за следващата стопанска година по смисъла на § 2, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за арендата в земеделието. В него не могат да се включват имоти, декларирани за обработване в реалните им граници, както и имоти с начин на трайно ползване пасища, мери и ливади. Споразумението влиза в сила, при условие че обхваща не по-малко от две трети от общата площ на масивите за ползване в съответното землище.

(3) Когато между ползвателите не се постигне споразумение при условията на ал. 1, както и за земите, които споразумението не обхваща, комисията съставя проект за разпределение на ползването на земите по масиви до 15 септември на съответната година по следния ред:

1. правото за ползване на отделния масив се предоставя на ползвателя с най-голям дял собствена и/или арендована/наета земеделска земя в масива;
2. площта на земеделските земи, за които няма сключени договори и не са подадени декларации от собствениците им по чл. 37б, се разпределя между ползвателите пропорционално на площта и съобразно начина на трайно ползване на собствената и/или арендуваната/наетата земеделска земя в съответното землище.

(4) Комисията изготвя доклад до директора на областната дирекция „Земеделие“, който съдържа сключеното споразумение, разпределението на масивите за ползване, данни за

земите по ал. 3, т. 2, за техните собственици и дължимото рентно плащане, въз основа на който директорът на областна дирекция „Земеделие“ издава заповед за разпределение на масивите в землището в срок до 1 октомври на съответната година.

[...]

(14) Споразумението за създаване на масиви за ползване или разпределението на масивите за ползване се смята за правно основание по смисъла на Закона за подпомагане на земеделските производители, а в частта за земите по ал. 3 се смята за правно основание, при условие че е извършено плащане за тях.

(15) Земеделски земи, включени в масиви за ползване и одобрени за подпомагане по мярка „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. и/или по мярка „Агроекология и климат“ и „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г., се разпределят без промяна на местоположението на лицата, одобрени по мярката, в случаите, когато:

1. са представили по реда на чл. 37б за участие в процедурата имоти с площ, по-голяма или равна на площта, одобрена за подпомагане по мярката, и
2. собствениците и ползвателите, чиито имоти са предоставени на одобрените по мярката лица, са заявили желанието си да участват в процедурата за създаване на масиви за ползване по реда на този член със същите имоти.

[...]“.

Наредба № 11/2009

- 12 Член 18 от Наредба № 11 от 6 април 2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г., издадена от министъра на земеделието и храните (ДВ, бр. 29 от 17 април 2009 г., наричана по-нататък „Наредба № 11/2009“), гласи:

„(3) Държавен фонд „Земеделие“ прекратява агроекологичния ангажимент и подпомаганите лица възстановяват получената финансова помощ по съответното направление съобразно разпоредбите на ал. 4, когато:

[...]

3. не са спазили изискванията на чл. 24, ал. 2;

[...]

(4) Подпомаганите лица възстановяват получената до момента финансова помощ заедно със законните лихви в зависимост от годината на първоначално одобрение по мярката до годината, в която е прекратен агроекологичният ангажимент, както следва:

[...]

- в) до края на петата година — 20 %;

[...]

(5) При установено неспазване на приложимите за съответното направление изисквания по управление съгласно чл. 26 финансовата помощ се възстановява в размер, изчислен съгласно методиката по чл. 16.

(6) В случаите на форсмажорни или изключителни обстоятелства агроекологичният ангажимент се прекратява и не се изисква частично или пълно възстановяване на получената от земеделския стопанин финансова помощ.

(7) Случаите на форсмажорни или изключителни обстоятелства заедно със съответните доказателства (документи, издадени от компетентен административен орган) се съобщават в писмена форма на [Държавен фонд „Земеделие“] — [Разплащателна агенция] от земеделския стопанин или от друго упълномощено от него лице или от неговите правоприемници в рамките на 10 работни дни от датата, на която земеделският стопанин или упълномощеното от него лице или неговите правоприемници са в състояние да направят това“.

13 Член 24, алинеи 1 и 2 от тази наредба предвижда:

„(1) Агроекологичните дейности или направления по чл. 2, ал. 1, т. 1, буква „а“, т. 2, 3, 4 се извършват върху едни и същи площи за едни и същи блокове на земеделското стопанство в петгодишен период от поемане на агроекологичното задължение.

(2) Одобрената площ за извършване на агроекологични дейности или направления по чл. 2, ал. 1, т. 1, буква „а“, т. 2, 3, 4 може да бъде намалена с не повече от 10 %, като всяка година поне 90 % от площта по съответното направление се припокрива географски с площта, за която има поет агроекологичен ангажимент“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

14 През 2013 г. PV подава заявление за подпомагане по мярка 214.

15 Във връзка със заявлението PV поема задължение за спазване на агроекологичен ангажимент по реда и при условията на Наредба № 11/2009. Едно от изискванията, които PV се задължава да спазва, е да изпълнява дейностите по въпросното направление от програмата върху едни и същи земеделски площи в продължение на пет последователни години.

16 Заявлението е одобрено. PV е одобрен за участие по мярка 214 с 857 хектара земеделски земи, които той арендава и използва въз основа на сключени през 2012 г. споразумения за стопанската 2012/2013 г. Споразуменията са сключени за срок от една година със собствениците и/или ползвателите на земеделските земи по реда на член 37в, алинея 1 от ЗСПЗЗ.

17 Такива споразумения са сключени и за трите следващи стопански години — 2013/2014, 2014/2015 и 2015/2016. През тези години на PV са извършени всички задължителни административни проверки и проверки на място и са му изплатени общо 1 063 317,54 лева (BGN) (около 544 000 евро) по мярка 214.

- 18 През 2016 г. обаче между собствениците и арендаторите на въпросните земи не е постигнато споразумение по член 37в, алинея 1 от ЗСПЗЗ за стопанската 2016/2017 г. Въпреки че PV е искал да сключи споразумение, останалите участници в предходните споразумения го уведомяват, че за тази стопанска година желаят да обработват имотите си в реални граници, което изключва възможността за постигане на споразумение по тази разпоредба. Затова PV е възпрепятстван да ползва през въпросната стопанска година същите имоти, с които е поел екологичния ангажимент, посочен в точка 15 от настоящото решение, и съответно да изпълни условията по член 37в, за да може да получава агроекологични плащания.
- 19 Тъй като съгласно член 37в, алинея 2 споразуменията между собствениците и/или ползвателите трябва да се сключват всяка година до 30 август, още към началото на август 2016 г. PV е бил наясно, че няма да може да продължи да ползва същите имоти през стопанската 2016/2017 г.
- 20 На 29 май 2017 г. PV подава уведомително писмо до Държавен фонд „Земеделие“ за прекратяване на агроекологичния му ангажимент, тъй като е отпаднало правното основание да ползва земите, с които е участвал по мярка 214.
- 21 На 23 януари 2018 г. PV е уведомен за откриване на производство за прекратяване на многогодишния ангажимент поради неизпълнение на изискването на член 24, алинея 2 от Наредба № 11/2009, съгласно което всяка година поне 90 % от заявените за участие по мярка 214 площи трябва да се припокриват с площта, за която е поет агроекологичният ангажимент. Поради липсата на споразумение за стопанската 2016/2017 г. обаче процентът на припокриване е едва 76,18 %.
- 22 На 17 август 2018 г. PV е уведомен за прекратяването на агроекологичния му ангажимент по мярка 214. Този акт не е оспорен и влиза в сила.
- 23 С писмо от заместник изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, получено на 7 декември 2018 г., PV е уведомен за откриването на производство по издаване на акт за установяване на публично държавно вземане, като е посочено, че на основание член 18, алинея 4, буква в) от Наредба № 11/2009 от PV ще се търси връщане на 20 % от цялата получена сума, което представлява 212 663,51 BGN (около 109 000 евро).
- 24 PV подава възражение срещу образуването на това производство, като изтъква, че вследствие на промени в нормативната уредба през октомври 2015 г., много собственици и/или ползватели отказват да сключат споразумение по член 37в от ЗСПЗЗ, което го поставя в невъзможност да изпълни ангажимента, посочен в точка 15 от настоящото решение. Той поддържа, че това са обстоятелства, които не е могъл да предвиди към момента на поемане на ангажимента, тоест форсмажорни обстоятелства по смисъла на член 18, алинея 6 от Наредба № 11/2009, и че поради това не дължи възстановяване на тази сума.
- 25 С акт от 14 ноември 2019 г. заместник изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ установява публично държавно вземане в размер на 212 663,51 BGN (около 109 000 евро), представляващо 20 % от изплатеното подпомагане по мярка 214 за кампании 2013 г., 2014 г., 2015 г. и 2016 г.

- 26 PV обжалва акта пред Административен съд Търговище (България), който отхвърля жалбата му. По същество посоченият съд приема акта за законосъобразен и отхвърля довода на PV за наличие на форсмажорни обстоятелства. Въпросният съд постановява, че PV не е имал легитимни правни очаквания, че собствениците и/или ползвателите на земеделски земи, с които е сключил споразумения по член 37в от ЗСПЗЗ, ще подновят споразуменията за стопанската 2016/2017 г. Освен това според този съд, дори да се направи извод за наличие на форсмажорни обстоятелства, PV не е спазил срока за уведомяване на компетентния административен орган за тези обстоятелства, който е преклузивен.
- 27 PV подава касационна жалба против това съдебно решение пред Върховен административен съд (България), запитващата юрисдикция, като изтъква, от една страна, че с въвеждането на нови, по-строги изисквания изменението на Наредба № 11/2009, влязло в сила на 20 октомври 2015 г., е принудило част от собствениците и/или ползвателите да се откажат от сключването на споразумения по член 37в от ЗСПЗЗ и това представлява форсмажорни или изключителни обстоятелства по смисъла на член 18, алинея 6 от Наредбата. От друга страна, PV поддържа, че първоинстанционният съд се е произнесъл в нарушение на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006.
- 28 Запитващата юрисдикция смята, че член 45, параграф 4 трябва да се тълкува в смисъл, че в случаите на преразпределяне на стопанството или включване на бенефициера в обществени мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи, поради които бенефициерът се оказва в невъзможност да продължи да спазва поетите задължения, съответната държава членка би трябвало да предприеме необходимите мерки за приспособяване на задълженията към новото положение на стопанството на този бенефициер. При липсата на такива мерки ангажиментът би следвало да се прекрати, без да се изисква от бенефициера да възстановява получените суми за периода, през който се е изпълнявало задължението.
- 29 Ако това тълкуване не се потвърди, запитващата юрисдикция иска да установи дали случай като разглеждания в главното производство не би могъл да се разглежда като случай на непреодолима сила или извънредни обстоятелства по смисъла на член 31 от Регламент № 73/2009, което би могло да освободи бенефициера от задължението да възстанови сумите. В това отношение тази юрисдикция се колебае да възприеме такава квалификация. Всъщност тя подчертава, че при подаването на заявлението си за подпомагане по мярка 214 бенефициерът е знаел, че споразуменията за ползване на чужди недвижими имоти по член 37в от ЗСПЗЗ са едногодишни и собствениците и/или ползвателите могат да се откажат от споразумение за следващите стопански години.
- 30 При тези обстоятелства Върховният административен съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Тълкуването на член 45, § 4 от [Регламент № 1974/2006] позволява ли да се приеме, че в случай като настоящия е налице „преразпределение на стопанството“ или „мерки за комасация“, поради които бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения?

- 2) Ако отговорът на първия въпрос е положителен, при липса на предприемане на необходимите мерки от страна на държавата членка за приспособяване на задълженията на бенефициера към новото положение на стопанството, налице ли е основание да не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението?
- 3) Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, как следва да се тълкува, при установените в производството по същество факти, разпоредбата на чл. 31 от [Регламент № 73/2009] и какъв е характерът на срока по чл. 75, § 2 от [Регламент № 1122/2009]?

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 31 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че е приложим в случаите, в които земеделският производител се намира в невъзможност да продължи да спазва поетите агроекологични задължения през последната година от изпълнението им, а тази невъзможност се дължи на липсата на сключени споразумения за ползването на съответните земи между този земеделски производител и други собственици или ползватели на земеделски земи.
- 32 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 му или поради включването му в обществени мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи.
- 33 В това отношение следва да се отбележи, че нито тази разпоредба, нито друга от разпоредбите на този регламент и на Регламенти № 73/2009 и № 1122/2009 дефинира понятията за преразпределяне на стопанството и за обществени мерки за комасация на земята и мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи.
- 34 Освен това, тъй като по отношение на тези понятия член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 не препраща към националното право, те трябва да се тълкуват самостоятелно, така че да се прилагат по еднакъв начин в Европейския съюз (вж. по аналогия решение от 22 април 2021 г., *Austrian Airlines*, C-826/19, EU:C:2021:318, т. 21 и цитираната съдебна практика).
- 35 В този контекст следва да се припомни, че определянето на значението и обхвата на термините, за които правото на Съюза не предоставя никакво определение, следва да се осъществява в съответствие с обичайното им значение в общоупотребимия език, като се държи сметка за контекста, в който са използвани, и за целите на правната уредба, от която са част (решение от 18 март 2021 г., *Kuoni Travel*, C-578/19, EU:C:2021:213, т. 37 и цитираната съдебна практика).

- 36 На първо място, по обичайното си значение в общоупотребимия език терминът „преразпределяне на стопанството“ обозначава мерки, които се състоят в преобразуването на земеделски парцели с цел да се постигне по-рационално земеползване. Изразът „мерки за комасация на земята“ обозначава по-общо мерки за преструктуриране на земеделски парцели във връзка с осигуряването на необходимата инфраструктура за развитието на съответните земи, както посочва генералният адвокат в точки 36 и 37 от заключението си. Взети заедно, понятията „преразпределяне на стопанството“ и „мерки за комасация на земята“ по смисъла на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 обозначават операции за преобразуването и преструктурирането на земеделски парцели с цел създаване на земеделски стопанства, които са по-рационални в използването на земята.
- 37 На второ място, както отбелязва генералният адвокат в точки 38—40 от заключението си, съгласно текста на повечето езици тази разпоредба изисква както споменатото в нея преразпределяне на стопанството, така и споменатите в нея мерки за комасация на земята да са публични или одобрени от компетентните публични органи.
- 38 В това отношение следва да се посочи, че въпросната разпоредба само общо указва, че публичният орган е съпричастен към тези мерки било чрез вземането на решение за тях, било чрез одобряването им, но не уточнява повече процесуалните условия за участието на органа в операциите по преразпределяне или в мерките за комасация на земята.
- 39 Оттук следва, 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 преструктурирането на земеделски парцели с цел създаване на земеделски стопанства, които са по-рационални в използването на земята.
- 40 Това тълкуване намира потвърждение в контекста на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006, както и по-общо в целите на правната уредба относно подпомагането на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).
- 41 От една страна, съгласно член 36, буква а), подточка iv) и член 39 от Регламент № 1698/2005 агроекологичните плащания представляват помощи, които се отпускат годишно на земеделските производители, поели доброволно агроекологично задължение, и следва да покриват допълнителните разходи и пропуснатите доходи, произтичащи от поетото задължение. По този начин, както се изтъква в съображение 35 от този регламент, агроекологичните плащания играят подчертана роля за подпомагане на устойчивото развитие на селските райони и за опазване на околната среда, тъй като стимулират бенефициерите да поемат многогодишни задължения, които надхвърлят спазването на задължителните норми на земеделското законодателство на Съюза и на особените изисквания, установени от националното законодателство.
- 42 От друга страна, видно от съображение 23 от Регламент № 1974/2006, за да допринесе за целта за устойчиво развитие на селските райони, законодателят на Съюза е пожелал да предпочете балансирано прилагане на съюзното подпомагане, осъществявано чрез агроекологичните плащания.

- 43 Ето защо, както отбелязва генералният адвокат в точка 43 от заключението си, постигането на тези цели изисква земеделските производители да не се чувстват възпрени да поемат многогодишни агроекологични задължения заради евентуалната възможност през периода на изпълнението им да бъде извършена операция по преразпределяне на стопанството или да бъдат взети мерки за комасация на земята, което би им попречило да изпълнят тези задължения. В този контекст член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 е предназначен да смекчи настъпването на такива събития през посочения период.
- 44 Тази разпоредба обаче не се прилага, ако въпросната невъзможност се дължи на липсата на сключени споразумения за ползването на съответните земи между земеделския производител и други собственици или ползватели на земеделски земи. Всъщност в такава хипотеза невъзможността за земеделския производител да спазва поетите задължения не се дължи пряко на публични или одобрени от компетентните публични органи мерки, засягащи структурата на стопанството.
- 45 По изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че е приложим в случаите, в които земеделският производител се намира в невъзможност да продължи да спазва поетите агроекологични задължения през последната година от изпълнението им, а тази невъзможност се дължи пряко на публична или одобрена от компетентен публичен орган операция по преразпределяне на стопанството или мярка за комасация на земята, засягаща структурата на земеделското стопанство, до което се отнасят тези задължения. Тази разпоредба обаче не е приложима в случаите, в които посочената невъзможност се дължи на отпадането на правото да се използва част от площта на стопанството по време на изпълнението на тези задължения.

По втория въпрос

- 46 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че ако държавата членка не предприеме необходимите мерки, за да позволи агроекологичните задължения на бенефициера да бъдат приспособени към новото положение на земеделското му стопанство в резултат на преразпределяне на стопанството или на мерки за комасация на земята по смисъла на тази разпоредба, това е пречка да се изисква от бенефициера да възстанови получените средства за периода, през който тези задължения са били спазвани.
- 47 В самото начало следва да се припомни, че член 18, параграф 1 от Регламент № 65/2011 гласи, че в случай на многогодишни ангажименти намаленията, изключванията и възстановяванията на помощи се прилагат и за сумите, вече изплатени през предишните години за този ангажимент.
- 48 Член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 обаче предвижда, че когато бенефициерът на агроекологично плащане не е в състояние да продължи да спазва поетото задължение 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, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да позволят задължението да бъде приспособено 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.

- 49 От текста на тази разпоредба ясно личи, че от една страна, приемането или одобряването от страна на компетентните публични органи на мярка за преразпределяне на стопанството или за комасация на земята, която засяга възможността на бенефициера да продължи да спазва поетото агроекологично задължение, има за последствие възникването на задължение за съответната държава членка да приспособи задължението към новото положение на въпросното земеделско стопанство.
- 50 От друга страна, едва ако подобно приспособяване се окаже 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.
- 51 Всъщност, както е посочено в точка 42 от настоящото решение, от съображение 23 от Регламент № 1974/2006 следва, че по отношение на подпомагането за агроекологични мерки законодателят на Съюза е пожелал да възприеме балансирано прилагане на съюзното подпомагане, за да допринесе за устойчиво развитие на селските райони.
- 52 В настоящия случай, ако се допусне, че намаляването на площта на земеделското стопанство на бенефициера, което го поставя в невъзможност да спазва поетото агроекологично задължение, се дължи на преразпределяне на стопанството или на мярка за комасация на земята по смисъла на член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006, запитващата юрисдикция следва да провери дали компетентните национални органи са предприели необходимите мерки, за да позволят задължението да бъде приспособено към новото положение на стопанството. Ако стигне до извода, че не е така, тази юрисдикция ще трябва да приеме, че срокът на задължението е изтекъл, а от бенефициера не може да се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението.
- 53 По изложените съображения член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че ако държавата членка не предприеме необходимите мерки, за да позволи агроекологичните задължения на бенефициера да бъдат приспособени към новото положение на земеделското му стопанство в резултат на преразпределяне на стопанството или на мерки за комасация на земята по смисъла на тази разпоредба, това е пречка да се изисква от бенефициера да възстанови получените средства за периода, през който тези задължения са били спазвани.

По третия въпрос

- 54 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 31 от Регламент № 73/2009 трябва да се тълкува в смисъл, че невъзможността за бенефициера да продължи да спазва многогодишно агроекологично задължение през последната година на това задължение заради липсата на сключени споразумения за ползването на съответните земи с други собственици или ползватели на земеделски земи представлява „непреодолима сила“ по смисъла на член 31 и съответно трябва да се съобщава на компетентния орган в срока от десет работни дни, предвиден в член 75, параграф 2 от Регламент № 1122/2009.
- 55 В това отношение следва да се отбележи, че член 31, букви а)–д) от Регламент № 73/2009 изброява различни събития, които биха могли да представляват непреодолима сила.

- 56 Сред тях обаче не фигурира случаят, при който бенефициерът на съюзно финансиране въз основа на многогодишно агроекологично задължение се оказва в невъзможност да спазва това задължение поради липсата на сключени споразумения за ползването на съответните земи с други собственици или ползватели на земеделски земи.
- 57 При все това от думата „като“, използвана в член 31 от Регламент № 73/2009, личи, че този член не съдържа изчерпателно изброяване на събитията, които биха могли да съставляват непреодолима сила.
- 58 Освен това съгласно практиката на Съда непреодолима сила е всяко събитие, което се дължи на извънредни и непредвидими външни за икономическия оператор обстоятелства, чиито последици не е можело да бъдат избегнати въпреки цялата положена от последния грижа (вж. в този смисъл решения от 17 декември 1970 г., Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, т. 23, и от 17 декември 2015 г., Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, т. 58).
- 59 Следователно невъзможността за бенефициера да продължи да спазва дадено агроекологично задължение заради липсата на сключени споразумения за ползването на съответните земи с други собственици или ползватели на земеделски земи по принцип може да представлява непреодолима сила, но е така само при условие че тази невъзможност се дължи на извънредни и непредвидими външни за бенефициера обстоятелства, чиито последици не е можело да бъдат избегнати въпреки цялата положена от последния грижа, което запитващата юрисдикция следва да провери.
- 60 По изложените съображения на третия въпрос следва да се отговори, че член 31 от Регламент № 73/2009 трябва да се тълкува в смисъл, че невъзможността за бенефициера да продължи да спазва дадено агроекологично задължение заради липсата на сключени споразумения за ползването на съответните земи с други собственици или ползватели на земеделски земи по принцип може да представлява непреодолима сила, но е така само при условие че тази невъзможност се дължи на извънредни и непредвидими външни за бенефициера обстоятелства, чиито последици не е можело да бъдат избегнати въпреки цялата положена от последния грижа, което запитващата юрисдикция следва да провери.

По съдебните разноски

- 61 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 45, параграф 4 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)**

трябва да се тълкува в смисъл, че:

е приложим в случаите, в които земеделският производител се намира в невъзможност да продължи да спазва поетите агроекологични задължения през последната година от изпълнението им, а тази невъзможност се дължи пряко на публична или одобрена от компетентен публичен орган операция по преразпределяне на стопанството или мярка за комасация на земята, засягаща структурата на земеделското стопанство, до което се отнасят тези задължения. Тази разпоредба обаче не е приложима в случаите, в които посочената невъзможност се дължи на отпадането на правото да се използва част от площта на стопанството по време на изпълнението на тези задължения.

2) Член 45, параграф 4 от Регламент № 1974/2006

трябва да се тълкува в смисъл, че:

ако държавата членка не предприеме необходимите мерки, за да позволи агроекологичните задължения на бенефициера да бъдат приспособени към новото положение на земеделското му стопанство в резултат на преразпределяне на стопанството или на мерки за комасация на земята по смисъла на тази разпоредба, това е пречка да се изисква от бенефициера да възстанови получените средства за периода, през който тези задължения са били спазвани.

3) Член 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003

трябва да се тълкува в смисъл, че:

невъзможността за бенефициера да продължи да спазва дадено агроекологично задължение заради липсата на сключени споразумения за ползването на съответните земи с други собственици или ползватели на земеделски земи по принцип може да представлява непреодолима сила, но е така само при условие че тази невъзможност се дължи на извънредни и непредвидими външни за бенефициера обстоятелства, чиито последици не е можело да бъдат избегнати въпреки цялата положена от последния грижа, което запитващата юрисдикция следва да провери.

Подписи