



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a opta)

16 februarie 2023\*

„Trimitere preliminară – Politica agricolă comună – Măsuri de sprijin pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală – Plăți pentru agromediu – Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 – Imposibilitatea beneficiarilor de a continua să își onoreze angajamentele luate – Noțiunile de «comasare» și de «măsuri de amenajare funciară» – Lipsa măsurilor necesare pentru adaptarea obligațiilor beneficiarilor la noua situație a exploatației – Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 – Noțiunea de «forță majoră și circumstanțe excepționale»”

În cauza C-343/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), prin decizia din 19 mai 2021, primită de Curte la 2 iunie 2021, în procedura

**PV**

împotriva

**Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”,**

CURTEA (Camera a opta),

compusă din domnul N. Piçarra, îndeplinind funcția de președinte de cameră, și domnii N. Jääskinen și M. Gavalec (raportor), judecători,

avocat general: doamna L. Medina,

grefier: doamna C. Strömholm, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 iunie 2022,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru PV, de S. Angelova, avocat;
- pentru zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”, de I. Boyanov, P. Slavcheva și I. B. Zareva;

\* Limba de procedură: bulgara.

- pentru guvernul bulgar, de T. Mitova, E. Petranova și L. Zaharieva, în calitate de agenți;
  - pentru Comisia Europeană, de J. Aquilina, G. Koleva și A. Sauka, în calitate de agenți,
- după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 15 septembrie 2022,  
pronunță prezenta

### Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 45 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2006, L 368, p. 15, Ediție specială, 03/vol. 80, p. 133) și a articolului 31 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între PV, un agricultor, pe de o parte, și zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (directorul executiv adjunct al Fondului de Stat pentru Agricultură, Bulgaria), pe de altă parte, în legătură cu o decizie prin care i se impune lui PV rambursarea a 20 % dintr-o finanțare primită de acesta în temeiul măsurii 214 „Plăți pentru agromediu” din Programul de dezvoltare rurală 2007-2013 (denumită în continuare „măsura 214”), pentru anii de comercializare 2013-2016.

### Cadrul juridic

#### *Dreptul Uniunii*

##### *Regulamentul (CE) nr. 1698/2005*

- 3 Considerentul (35) al Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2005, L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101) enunța:  
  
„(35) Plățile pentru agromediul ar trebui să continue să joace un rol primordial pentru a contribui la dezvoltarea durabilă a zonelor rurale și pentru a satisface cererea crescândă a societății în ceea ce privește serviciile ecologice. Acestea ar trebui, de asemenea, să continue să încurajeze agricultorii și alți gestionari de terenuri să exercite o reală funcție în serviciul întregii societăți, prin introducerea sau menținerea unor metode de producție agricolă compatibile cu protecția și ameliorarea mediului, a peisajelor și a caracteristicilor acestora, a resurselor naturale, a solurilor și a diversității genetice. În acest sens, ar trebui să se acorde o atenție specială conservării resurselor genetice în agricultură. În conformitate cu principiul «poluatorul plătește», aceste plăți ar trebui să acopere numai angajamente care depășesc standardele obligatorii corespunzătoare.”

4 Articolul 36 din acest regulament, intitulat „Măsuri”, prevedea:

„Ajutorul prevăzut în prezenta secțiune se referă la:

(a) măsurile axate pe utilizarea durabilă a terenurilor agricole, grație:

[...]

(iv) plăților pentru agromediu;

[...]

[...]”

5 Articolul 39 din regulamentul menționat, intitulat „Plăți pentru agromediu”, prevedea:

„(1) Statele membre acordă ajutorul prevăzut la articolul 36 litera (a) punctul (iv) pe întreg teritoriul lor, în funcție de nevoile specifice.

(2) Plățile pentru agromediu se acordă agricultorilor care își asumă voluntar angajamente în favoarea agromediului. [...]

(3) [...]

Aceste angajamente sunt asumate, în general, pentru o perioadă de la cinci la șapte ani. [...]

(4) Plățile se acordă anual și acoperă costurile suplimentare și pierderea de venituri datorate angajamentelor asumate; după caz, acestea pot acoperi și costurile induse.

[...]”

*Regulamentul nr. 1974/2006*

6 Considerentul (23) al Regulamentului nr. 1974/2006 prevedea:

„În ceea ce privește ajutorul pentru agromediu sau pentru bunăstarea animalelor, condițiile minime care trebuie respectate de către beneficiari în cadrul diferitelor angajamente în favoarea agromediului și a bunăstării animalelor trebuie să asigure o aplicare echilibrată a sprijinului, care să țină seama de obiective și să contribuie astfel la o dezvoltare rurală durabilă. În acest sens, este foarte important să se stabilească o metodă de calcul al costurilor suplimentare, al pierderilor de venituri și al posibilelor costuri de tranzacție care derivă din angajamentele luate. În cazul în care aceste angajamente se bazează pe o limitare a inputurilor, nu ar trebui acordat ajutorul decât în cazul în care respectivele limitări pot fi evaluate astfel încât să se verifice, în mod satisfăcător, respectarea angajamentelor în cauză.”

7 Articolul 45 din acest regulament prevedea:

„(1) În cazul în care, în cursul perioadei de îndeplinire a unui angajament luat ca o condiție de acordare a unui sprijin, beneficiarul mărește suprafața exploatației sale, statele membre pot prevedea extinderea angajamentului respectiv la o suprafață suplimentară pentru perioada de

îndeplinire a angajamentului rămasă, în conformitate cu alineatul (2), sau înlocuirea angajamentului inițial printr-un nou angajament, în conformitate cu alineatul (3).

Înlocuirea respectivă poate fi prevăzută, de asemenea, în cazul extinderii, în interiorul unei exploatații, a suprafeței vizate de angajament.

(2) Extinderea prevăzută la alineatul (1) poate fi acordată în următoarele condiții:

(a) este în beneficiul măsurii în cauză;

(b) este justificată în ceea ce privește natura angajamentului, a perioadei rămase și a suprafeței suplimentare în cauză;

(c) nu aduce atingere eficienței controalelor în vederea verificării respectării condițiilor de acordare a sprijinului.

(3) Noul angajament prevăzut la alineatul (1) se referă la întreaga suprafață în cauză, în condiții care sunt cel puțin la fel de stricte ca cele care se aplică angajamentului inițial.

(4) În cazul în care beneficiarul se găsește în imposibilitatea de a continua să își onoreze angajamentele luate deoarece exploatația face obiectul unei comasări sau a unor măsuri de amenajare funciară decise sau aprobate de autoritățile publice competente, statele membre iau măsurile necesare pentru a permite adaptarea angajamentelor la noua situație a exploatației. În cazul în care adaptarea se dovedește imposibil de realizat, angajamentul încetează fără a se solicita o rambursare pentru perioada în care angajamentul a fost efectiv.”

#### *Regulamentul nr. 73/2009*

8 Articolul 31 din Regulamentul nr. 73/2009, intitulat „Forța majoră și circumstanțele excepționale”, prevede:

„În sensul prezentului regulament, autoritatea competentă recunoaște ca fiind cazuri de forță majoră sau circumstanțe excepționale situații precum:

(a) decesul agricultorului;

(b) incapacitatea profesională de lungă durată a agricultorului;

(c) o catastrofă naturală gravă care afectează foarte mult suprafețele agricole ale exploatației;

(d) distrugerea accidentală a clădirilor destinate creșterii animalelor, aflate pe exploatație;

(e) o epizootie care afectează parțial sau integral șeptelul agricultorului.”

#### *Regulamentul (CE) nr. 1122/2009*

9 Articolul 75 din Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea, modularea și sistemul integrat de administrare și control în cadrul

schemelor de ajutor direct pentru agricultori prevăzute de regulamentul respectiv, precum și de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea în cadrul schemei de ajutoare prevăzute pentru sectorul vitivinicol (JO 2009, L 316, p. 65), intitulat „Forță majoră și circumstanțe excepționale”, prevedea:

„1. Dacă nu a fost în măsură să își respecte angajamentele din cauza unui caz de forță majoră sau a unor circumstanțe excepționale menționate la articolul 31 din Regulamentul [...] nr. 73/2009, agricultorul are în continuare dreptul la ajutor pentru suprafața eligibilă sau pentru animalele eligibile în momentul producerii cazului de forță majoră sau a circumstanțelor excepționale. În plus, dacă neconformitatea reprezintă urmarea unui caz de forță majoră sau a unor circumstanțe excepționale în materie de ecocondiționalitate, reducerea corespunzătoare nu se aplică.

2. Cazurile de forță majoră sau circumstanțele excepționale în sensul articolului 31 din Regulamentul [...] nr. 73/2009 și dovezile aferente pe care autoritatea competentă să le considere satisfăcătoare trebuie să îi fie notificate în scris autorității competente în termen de zece zile lucrătoare de la data la care agricultorul este în măsură să trimită respectiva notificare.”

### *Regulamentul (UE) nr. 65/2011*

- 10 Articolul 18 din Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în cazul măsurilor de sprijin pentru dezvoltare rurală (JO 2011, L 25, p. 8), intitulat „Reduceri și excluderi în cazul nerespectării criteriilor de eligibilitate, a angajamentelor și a obligațiilor conexe”, prevedea la alineatul (1):

„[...]”

În cazul angajamentelor multianuale, reducerile, excluderile și recuperările se aplică, de asemenea, sumelor deja plătite în anii precedenți pentru angajamentul respectiv.”

### *Dreptul bulgar*

#### *ZSPZZ*

- 11 Articolul 37c din zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (Legea privind proprietatea și utilizarea terenurilor agricole) (DV nr. 17 din 1 martie 2001, denumită în continuare „ZSPZZ”) prevede:

„(1) Grupările pentru exploatarea terenurilor agricole se creează printr-un acord între proprietari și/sau utilizatori. Încheierea acordului este supravegheată de o comisie pentru fiecare localitate de pe teritoriul comunei, înființată prin ordin al directorului Direcției Regionale «Agricultură» până la data de 5 august a anului în cauză.

(2) Acordul se încheie în conformitate cu un model stabilit de ministrul agriculturii, alimentației și silviculturii [...]. Acordul se încheie și se reînnoiește în fiecare an până la data de 30 august a exercițiului financiar următor, în sensul articolului 2 punctul 3 din dispozițiile suplimentare ale zakon za arendata v zemedeliето (Legea privind arendarea). Acesta nu poate include proprietăți declarate în scop de cultivare în limitele lor reale și proprietăți care sunt utilizate permanent ca

pășuni, fânețe și pajiști. Acordul produce efecte cu condiția să vizeze cel puțin două treimi din suprafața totală a grupărilor pentru exploatarea terenurilor din localitatea respectivă.

(3) În cazul în care utilizatorii nu pot ajunge la un acord în condițiile prevăzute la alineatul (1) și, de asemenea, în ceea ce privește terenurile care nu fac obiectul acordului, comisia întocmește un proiect de alocare a exploatării terenurilor pe grupări până la data de 15 septembrie a anului în cauză, după cum urmează:

1. dreptul de utilizare a grupărilor individuale se acordă utilizatorului cu cea mai mare cotă de teren agricol deținut și/sau arendat în cadrul grupării;
2. suprafața terenului agricol pentru care nu au fost încheiate acorduri și nu a fost depusă nicio declarație de către proprietarii terenului în conformitate cu articolul 37b se repartizează între utilizatori proporțional cu suprafața și în conformitate cu modul în care terenul agricol aflat în proprietate și/sau arendat din localitatea respectivă este utilizat în mod permanent.

(4) Comisia întocmește un raport pentru directorul Direcției Regionale «Agricultură», care cuprinde acordul încheiat, alocarea grupărilor funciare, informații despre terenul menționat la alineatul (3) punctul 2, informații despre proprietarii grupărilor și plata chiriilor datorate, pe baza cărora directorul Direcției Regionale «Agricultură» emite un ordin privind alocarea grupărilor în cadrul localității până la 1 octombrie a anului respectiv.

[...]

(14) Acordul de constituire a grupărilor pentru exploatarea terenurilor sau de alocare a grupărilor pentru exploatarea terenurilor constituie un temei juridic în sensul zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Legea privind sprijinul pentru agricultori), iar partea referitoare la terenurile menționate la alineatul (3) constituie un temei juridic, cu condiția să fi fost efectuată o plată pentru respectivele terenuri.

(15) Terenurile agricole incluse în grupări pentru exploatarea terenurilor, aprobate pentru sprijin în cadrul măsurii «Plăți pentru agromediu» din cadrul Programului de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 și/sau în cadrul măsurii «Agromediu și climă» și «Agricultură ecologică» din cadrul Programului de dezvoltare rurală 2014-2020, se alocă fără modificarea amplasamentelor aprobate în cadrul măsurii, în cazul în care:

1. proprietățile puse la dispoziție în conformitate cu articolul 37b pentru participarea la procedură au o suprafață mai mare sau egală cu suprafața aprobată pentru sprijin în cadrul măsurii și
2. proprietarii și utilizatorii ale căror proprietăți au fost puse la dispoziția persoanelor autorizate în temeiul măsurii și-au declarat dorința de a participa cu aceleași proprietăți la procedura de constituire a grupărilor pentru exploatarea terenurilor în temeiul acestui articol.

[...]”

*Ordinul nr. 11/2009*

- 12 Naredba nr. 11 za uslovyata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007-2013 (Ordinul nr. 11 privind condițiile și modalitățile de aplicare a măsurii 214 „Plăți pentru agromediul” din Programul de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013) din 6 aprilie 2009 (DV nr. 29 din 17 aprilie 2009, denumit în continuare „Ordinul nr. 11/2009”), adoptat de ministrul agriculturii și alimentației, conține un articol 18 care prevede:

„(3) Darzhaven fond «Zemedelie» (Fondul de Stat pentru Agricultură, Bulgaria) reziliază angajamentul de agromediul și beneficiarii rambursează ajutorul financiar primit, pentru partea din program în cauză, în conformitate cu dispozițiile alineatului (4), atunci când:

[...]

3. cerințele prevăzute la articolul 24 alineatul (2) nu au fost îndeplinite;

[...]

(4) Beneficiarii rambursează ajutorul financiar primit până atunci, majorat cu dobânzile legale în funcție de anul admiterii inițiale la beneficiul măsurii, până în anul de reziliere a angajamentului de agromediul, după cum urmează:

[...]

- c) până la sfârșitul celui de al cincilea an - 20 %;

[...]

(5) În cazul constatării nerespectării cerințelor de gestionare aplicabile părților din program în cauză, în conformitate cu articolul 26, ajutorul financiar se rambursează în limita cuantumului calculat în conformitate cu modalitățile prevăzute la articolul 16.

(6) În cazurile de forță majoră sau de circumstanțe excepționale, angajamentul de agromediul se reziliază și nu se solicită rambursarea parțială sau totală a ajutorului financiar primit de agricultor.

(7) Cazurile de forță majoră sau de circumstanțe excepționale se notifică, însoțite de elementele de probă corespunzătoare (documente care provin de la autoritatea administrativă competentă), în scris la [Fondul de Stat pentru Agricultură] - RA (agenție de plată) de către agricultor sau de către o altă persoană mandatată de acesta sau de către succesorii în drepturi ai acestuia în termen de 10 de zile lucrătoare de la data la care agricultorul sau o altă persoană mandatată de acesta sau succesorii săi în drepturi au fost în măsură să facă acest lucru.”

- 13 Articolul 24 alineatele (1) și (2) din acest ordin prevede:

„(1) Activitățile de agromediul sau părțile din programul de agromediul menționate la articolul 2 alineatul (1) punctul 1 litera (a) și punctele 2, 3 și 4 sunt efectuate pe una și aceeași suprafață agricolă pentru unul și același bloc de exploatare agricolă pentru o perioadă de cinci ani de la subscrierea angajamentului de agromediul.

(2) Suprafața agricolă admisă pentru punerea în aplicare a activităților de agromediu sau părțile din programul de agromediu menționate la articolul 2 alineatul (1) punctul 1 litera (a) și punctele 2, 3 și 4 poate fi redusă cu cel mult 10 % în măsura în care în fiecare an cel puțin 90 % din suprafața vizată de părțile din program în cauză se suprapune geografic cu suprafața care face obiectul angajamentului de agromediu.”

### **Litigiul principal și întrebările preliminare**

- 14 În cursul anului 2013, PV a introdus o cerere de ajutor în temeiul măsurii 214.
- 15 În cadrul acestei cereri, PV s-a angajat să respecte un angajament de agromediu potrivit modalităților și condițiilor stabilite prin Ordinul nr. 11/2009. Una dintre cerințele pe care PV s-a angajat astfel să le respecte era cea de a exercita activitățile pentru partea din program în cauză pe una și aceeași suprafață agricolă timp de cinci ani consecutivi.
- 16 Cererea menționată a fost acceptată. S-a admis participarea lui PV la măsura 214 cu 857 ha de terenuri agricole pe care le luase în arendă și le exploata în temeiul unor acorduri încheiate în cursul anului 2012 pentru exercițiul financiar 2012/2013. Aceste acorduri erau încheiate pe o durată de un an cu proprietari și/sau cu utilizatori de terenuri agricole, conform articolului 37c alineatul (1) din ZSPZZ.
- 17 Au fost încheiate acorduri similare pentru următoarele trei exerciții financiare 2013/2014, 2014/2015 și 2015/2016. În acești ani, PV a fost supus tuturor controalelor administrative obligatorii, precum și unor controale la fața locului și a primit un quantum total de 1 063 317,54 leva bulgărești (BGN) (aproximativ 544 000 de euro) în temeiul măsurii 214.
- 18 Cu toate acestea, în cursul anului 2016, proprietarii și utilizatorii de terenuri agricole în cauză nu au reușit să încheie astfel de acorduri în temeiul articolului 37c alineatul (1) din ZSPZZ pentru exercițiul financiar 2016/2017. Deși PV a dorit să încheie aceste acorduri, ceilalți participanți la acordurile precedente l-au informat că, pentru acest exercițiu, doreau să cultive terenurile respective în limitele lor reale, ceea ce excludea posibilitatea de a ajunge la un acord în temeiul acestei dispoziții. PV a fost astfel împiedicat, pentru exercițiul menționat, să exploateze terenurile respective, cu care își asumase angajamentul de mediu vizat la punctul 15 din prezenta hotărâre, și, prin urmare, să respecte condițiile prevăzute la acest articol 37c pentru a putea beneficia de plăți pentru agromediu.
- 19 În măsura în care, în conformitate cu articolul 37c alineatul (2) menționat, acordurile dintre proprietari și/sau utilizatori trebuie încheiate în fiecare an înainte de 30 august, PV era deja conștient, la începutul lunii august 2016, de imposibilitatea de a continua exploatarea aceluiași terenuri în cursul exercițiului 2016/2017.
- 20 La 29 mai 2017, PV a notificat Fondului de Stat pentru Agricultură intenția sa de a rezilia angajamentul de agromediu pentru motivul că temeiul juridic pentru exploatarea terenurilor cu care participa la măsura 214 dispăruse.
- 21 La 23 ianuarie 2018, PV a fost informat cu privire la deschiderea unei proceduri de reziliere a angajamentului multianual pentru nerespectarea cerinței enunțate la articolul 24 alineatul (2) din Ordinul nr. 11/2009, potrivit căreia, în fiecare an, suprafața agricolă care participă la măsura 214



se suprapune cu cel puțin 90 % din suprafața care a făcut obiectul angajamentului de agromediu. Or, lipsa acordurilor pentru anul de comercializare 2016/2017 a condus la faptul că acest procent de suprapunere nu mai reprezintă decât 76,18 %.

- 22 La 17 august 2018, PV a primit notificarea rezilierii angajamentului său de agroemediu în temeiul măsurii 214. Acest act nu a fost contestat și a rămas definitiv.
- 23 Printr-o scrisoare a directorului executiv adjunct al Fondului de Stat pentru Agricultură primită la 7 decembrie 2018, PV a fost informat cu privire la deschiderea unei proceduri de emiteră a unui act de constatare a creanței publice a statului în cadrul căreia i se solicita să restituie, în conformitate cu articolul 18 alineatul (4) litera c) din Ordinul nr. 11/2009, 20 % din suma totală primită, și anume suma de 212 663,51 BGN (aproximativ 109 000 de euro).
- 24 PV s-a opus deschiderii acestei proceduri, susținând că, în urma unei modificări a cadrului normativ în luna octombrie 2015, numeroși proprietari și/sau utilizatori au refuzat să încheie un acord în temeiul articolului 37c din ZSPZZ, ceea ce l-a pus în imposibilitatea de a respecta angajamentul menționat la punctul 15 din prezenta hotărâre. El a susținut că, întrucât era vorba despre împrejurări pe care nu le putea prevedea la data la care și-a luat angajamentul și care, prin urmare, constituiau un caz de forță majoră, în sensul articolului 18 alineatul (6) din Ordinul nr. 11/2009, nu trebuia să ramburseze această sumă.
- 25 Printr-o decizie din 14 noiembrie 2019, directorul executiv adjunct al Fondului de Stat pentru Agricultură a constatat existența unei creanțe publice a statului de 212 663,51 BGN (aproximativ 109 000 de euro), reprezentând 20 % din ajutorul acordat în temeiul măsurii 214, pentru companiile 2013-2016.
- 26 PV a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Administrativen sad (Tribunalul Administrativ, Bulgaria) din Targovichté, care a respins această acțiune. Instanța menționată a statuat în esență că decizia respectivă era validă și a înlăturat argumentul lui PV întemeiat pe survenirea unui caz de forță majoră. Ea a considerat că PV nu se putea aștepta în mod legitim ca proprietarii și/sau utilizatorii de terenuri agricole cu care încheiase acorduri în temeiul articolului 37c din ZSPZZ să reînnoiască aceste acorduri pentru exercițiul financiar 2016/2017. În plus, chiar presupunând că circumstanțele pot fi calificate drept „caz de forță majoră”, aceeași instanță a arătat că PV nu respectase termenul de notificare prevăzut pentru informarea autorității administrative competente, care este un termen de decădere.
- 27 PV a formulat recurs împotriva acestei decizii la Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria), care este instanța de trimitere, susținând, pe de o parte, că, introducând noi cerințe mai stricte, modificarea Ordinului nr. 11/2009 intrată în vigoare la 20 octombrie 2015 a descurajat o parte a proprietarilor și/sau a utilizatorilor să încheie acorduri în temeiul articolului 37c din ZSPZZ și că această modificare constituia un caz de forță majoră sau o circumstanță excepțională, în sensul articolului 18 alineatul (6) din acest ordin. Pe de altă parte, PV susține că instanța de prim grad a încălcat articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006.
- 28 Instanța de trimitere consideră că acest articol 45 alineatul (4) trebuie interpretat în sensul că, în cazul comasării terenurilor sau al măsurilor de amenajare funciară decise sau aprobate de autoritățile publice competente, care ar plasa beneficiarul unui ajutor în imposibilitatea de a continua să își onoreze angajamentele asumate, statul membru în cauză ar trebui să ia măsurile

necesare pentru a permite adaptarea angajamentelor la noua situație a exploatației acestui beneficiar. În caz contrar, angajamentul ar trebui să înceteze fără să i se ceară acestuia din urmă o rambursare a sumelor primite pentru perioada în care angajamentul a fost efectiv.

- 29 În ipoteza în care această interpretare nu ar fi reținută, instanța menționată ridică problema dacă o situație precum cea în discuție în litigiul principal nu ar putea intra sub incidența unui caz de forță majoră sau a unor circumstanțe excepționale, în sensul articolului 31 din Regulamentul nr. 73/2009, care ar fi de natură să libereze beneficiarul de obligația de a rambursa aceste sume. În această privință, instanța menționată ezită să rețină o astfel de calificare. Astfel, aceasta subliniază că beneficiarul știa, la momentul cererii sale de ajutor în temeiul măsurii 214, că acordurile pentru exploatarea terenurilor aparținând unor terți, prevăzute la articolul 37c din ZSPZZ, aveau o durată de un an și că proprietarii și/sau utilizatorii puteau decide să nu încheie acorduri pentru exercițiile următoare.
- 30 În aceste condiții, Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Interpretarea articolului 45 alineatul (4) din [Regulamentul nr. 1974/2006] permite să se considere că, într-o situație precum cea din speță, există o «comasare a exploatației» sau o «măsură de amenajare» în urma căreia beneficiarul se găsește în imposibilitatea să își onoreze angajamentele luate?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, în lipsa adoptării de către statul membru a dispozițiilor necesare pentru a adapta obligațiile beneficiarului la noua situație a exploatației, există motive să nu se solicite rambursarea fondurilor pentru perioada în care obligația a fost îndeplinită?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, cum trebuie interpretat, ținând seama de faptele constatate în procedura principală, articolul 31 din [Regulamentul nr. 73/2009] și care este natura termenului prevăzut la articolul 75 alineatul (2) din [Regulamentul nr. 1122/2009]?”

## **Cu privire la întrebările preliminare**

### ***Cu privire la prima întrebare***

- 31 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006 trebuie interpretat în sensul că este aplicabil atunci când un agricultor se află în imposibilitatea de a continua să își onoreze angajamentele de agromediu pe care și le-a asumat, pentru ultimul an de executare a acestora, iar această imposibilitate rezultă din lipsa unor acorduri încheiate între acest agricultor și alți proprietari sau utilizatori de terenuri agricole pentru utilizarea acestora.
- 32 Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie amintit că articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006 se referă la cazul beneficiarului care se găsește în imposibilitatea de a continua să își onoreze angajamentele luate ca urmare a faptului că exploatația sa face obiectul unei comasări sau al unor măsuri de amenajare funciară decise sau aprobate de autoritățile publice competente.

- 33 În această privință, trebuie arătat că nici această dispoziție, nici vreo altă dispoziție din acest regulament sau din Regulamentele nr. 73/2009 și nr. 1122/2009 nu definește noțiunile de comasare și de măsuri de amenajare funciară decise sau aprobate de autoritățile publice competente.
- 34 În plus, întrucât articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006 nu cuprinde, pentru aceste noțiuni, nicio trimitere la dreptul național, ele trebuie să facă obiectul unei interpretări autonome, astfel încât să se aplice uniform în Uniunea Europeană (a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 aprilie 2021, Austrian Airlines, C-826/19, EU:C:2021:318, punctul 21 și jurisprudența citată).
- 35 În acest context, trebuie amintit că determinarea sensului și a sferei termenilor pentru care dreptul Uniunii nu oferă nicio definiție trebuie realizată conform sensului obișnuit al acestora în limbajul curent, ținând seama în același timp de contextul în care sunt utilizați și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte (Hotărârea din 18 martie 2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, punctul 37 și jurisprudența citată).
- 36 În primul rând, în ceea ce privește sensul obișnuit în limbajul curent al termenului „comasare”, acesta face trimitere la măsuri care constau în reconfigurarea parcelelor agricole în vederea asigurării unei exploatari mai raționale a solurilor. Expresia „măsuri de amenajare funciară” face trimitere, mai general, astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctele 36 și 37 din concluzii, la măsuri care vizează o reconfigurare a parcelelor agricole legată de punerea la dispoziție a infrastructurilor necesare pentru valorificarea terenurilor în cauză. Privite împreună, noțiunile de „comasare” și de „măsuri de amenajare funciară”, în sensul articolului 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006, fac trimitere la operațiuni care vizează reconfigurarea și reajustarea parcelelor agricole pentru a constitui exploatații agricole mai raționale în utilizarea solurilor.
- 37 În al doilea rând, astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctele 38-40 din concluzii, această dispoziție impune, potrivit majorității versiunilor lingvistice, ca atât comasarea, cât și măsurile de amenajare funciară menționate de aceasta să fie decise sau aprobate de autoritățile publice competente.
- 38 În această privință, este necesar să se arate că dispoziția menționată se limitează să indice, la modul general, că autoritatea publică este asociată acestor măsuri fie printr-o decizie, fie prin aprobare, fără a preciza mai în detaliu modalitățile procedurale ale participării acestei autorități la operațiunile de comasare a terenurilor sau la măsurile de amenajare funciară.
- 39 Rezultă că poate intra sub incidența noțiunilor de comasare a terenurilor sau de măsuri de amenajare funciară decise sau aprobate de autoritățile publice competente orice operațiune care urmărește reconfigurarea și reajustarea parcelelor agricole pentru a constitui exploatații agricole mai raționale în utilizarea solurilor și care este decisă sau aprobată de autoritățile publice competente.
- 40 Această interpretare este coroborată de contextul în care se înscrie articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006, precum și, mai general, de obiectivele urmărite de reglementarea privind sprijinul pentru dezvoltare rurală prin Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

- 41 Pe de o parte, conform articolului 36 litera (a) punctul (iv) și articolului 39 din Regulamentul nr. 1698/2005, plățile pentru agromediu constituie ajutoare acordate anual unui agricultor care și-a asumat în mod voluntar un angajament de agromediu și urmăresc să acopere costurile suplimentare și pierderea de venituri cauzată de astfel de angajamente. În acest sens, astfel cum subliniază considerentul (35) al regulamentului menționat, aceste plăți pentru agromediu joacă un rol primordial pentru a contribui la dezvoltarea durabilă a zonelor rurale, precum și în protecția mediului, din moment ce încurajează beneficiarii să își asume angajamente multianuale care depășesc respectarea normelor obligatorii ale legislației agricole a Uniunii, precum și a cerințelor speciale stabilite de legislația națională.
- 42 Pe de altă parte, din considerentul (23) al Regulamentului nr. 1974/2006 reiese că, pentru a contribui la obiectivul dezvoltării rurale durabile, legiuitorul Uniunii a intenționat să favorizeze o aplicare echilibrată a sprijinului Uniunii adus prin intermediul plăților pentru agromediu.
- 43 Prin urmare, astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctul 43 din concluzii, urmărirea acestor obiective impune ca agricultorii să nu fie descurajați să își asume angajamente de agromediu multianuale ca urmare a eventualei apariții, în perioada de executare a acestor angajamente, a unei operațiuni de comasare a terenurilor sau a unor măsuri de amenajare funciară care i-ar împiedica să respecte angajamentele menționate. În acest context, articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006 urmărește compensarea producerii unor astfel de evenimente în această perioadă.
- 44 Totuși, această dispoziție nu se aplică dacă o astfel de imposibilitate rezultă din lipsa unor acorduri încheiate între un agricultor și alți proprietari sau utilizatori de terenuri agricole pentru utilizarea acestora. Astfel, într-o asemenea ipoteză, imposibilitatea unui agricultor de a onora aceste angajamente nu rezultă în mod direct din măsurile decise sau aprobate de autoritățile publice competente, afectând structura acestei exploatații.
- 45 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006 trebuie interpretat în sensul că este aplicabil atunci când un agricultor se află în imposibilitatea de a continua să își onoreze angajamentele de agromediu luate, pentru ultimul an de executare a acestora, iar această imposibilitate rezultă direct dintr-o operațiune de comasare a terenurilor sau dintr-o măsură de amenajare funciară care afectează structura exploatației agricole ce face obiectul acestor angajamente, decisă sau aprobată de o autoritate publică competentă. În schimb, această dispoziție nu este aplicabilă atunci când imposibilitatea menționată rezultă din dispariția dreptului de a utiliza o parte din suprafața acestei exploatații în timpul executării angajamentelor respective.

### ***Cu privire la a doua întrebare***

- 46 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006 trebuie interpretat în sensul că neadoptarea de către un stat membru a măsurilor necesare pentru a permite adaptarea angajamentelor de agromediu ale unui beneficiar la noua situație a exploatației sale agricole, care rezultă dintr-o comasare sau din măsuri de amenajare funciară, în sensul acestei dispoziții, se opune ca beneficiarului respectiv să i se impună rambursarea fondurilor primite pentru perioada în care aceste angajamente erau respectate.

- 47 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 18 alineatul (1) din Regulamentul nr. 65/2011 prevede că, în cazul angajamentelor multianuale, reducerile, excluderile și recuperările se aplică de asemenea sumelor deja plătite în anii precedenți pentru angajamentul respectiv.
- 48 Cu toate acestea, articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006 prevede că, în cazul în care beneficiarul unei plăți pentru agromediu se găsește în imposibilitatea de a continua să își onoreze angajamentul luat deoarece exploatarea face obiectul unei comasări sau al unor măsuri de amenajare funciară decise sau aprobate de autoritățile publice competente, statele membre iau măsurile necesare pentru a permite adaptarea acestui angajament la noua situație a acestei exploatarei. Dacă o astfel de adaptare se dovedește imposibilă, angajamentul menționat încetează, fără a se impune rambursarea pentru perioada în care același angajament a fost efectiv.
- 49 Reiese cu claritate din modul de redactare a acestei dispoziții că, pe de o parte, adoptarea sau aprobarea de către autoritățile publice competente a unei măsuri de comasare a terenurilor sau de amenajare funciară care afectează posibilitatea unui beneficiar de a continua să respecte un angajament de agromediu asumat are drept corolar o obligație, care revine statului membru în cauză, de a adapta acest angajament la noua situație a exploatarei agricole în cauză.
- 50 Pe de altă parte, angajamentul menționat încetează numai atunci când o astfel de adaptare se dovedește imposibilă, fără să se impună rambursarea pentru perioada în care același angajament a fost efectiv.
- 51 Astfel, după cum s-a arătat la punctul 42 din prezenta hotărâre, din considerentul (23) al Regulamentului nr. 1974/2006 reiese că, în ceea ce privește ajutorul pentru acțiunea de agromediu, legiuitorul Uniunii a intenționat să rețină o aplicare echilibrată a sprijinului Uniunii pentru a contribui la o dezvoltare rurală durabilă.
- 52 În speță, presupunând că reducerea suprafeței exploatarei agricole a beneficiarului, plasându-l pe acesta în imposibilitatea de a respecta angajamentul de agromediu asumat, rezultă dintr-o comasare sau dintr-o măsură de amenajare funciară, în sensul articolului 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă autoritățile naționale competente au luat măsurile necesare pentru a permite adaptarea acestui angajament la noua situație a acestei exploatarei. Dacă această instanță ajunge la concluzia că nu aceasta este situația, trebuie în acest caz să considere că angajamentul respectiv a încetat, fără să se poată solicita acestui beneficiar o rambursare pentru perioada în care același angajament a fost efectiv.
- 53 Având în vedere considerațiile care precedă, articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006 trebuie interpretat în sensul că neadoptarea de către un stat membru a măsurilor necesare pentru a permite adaptarea angajamentelor de agromediu ale unui beneficiar la noua situație a exploatarei sale agricole, care rezultă dintr-o comasare sau din măsuri de amenajare funciară, în sensul acestei dispoziții, se opune ca beneficiarului respectiv să i se impună rambursarea fondurilor primite pentru perioada în care aceste angajamente au fost respectate.

### ***Cu privire la a treia întrebare***

- 54 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 31 din Regulamentul nr. 73/2009 trebuie interpretat în sensul că imposibilitatea unui beneficiar de a continua să își onoreze un angajament multianual de agromediu, pentru ultimul an al acestuia, din cauza lipsei unor acorduri încheiate cu alți proprietari sau utilizatori de terenuri agricole pentru utilizarea acestora, constituie un „caz de forță majoră”, în sensul

acestui articol 31, și că ea trebuie, în consecință, să fie notificată autorității competente în termenul de zece zile lucrătoare prevăzut la articolul 75 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1122/2009.

- 55 În această privință, trebuie arătat că articolul 31 literele (a)-(e) din Regulamentul nr. 73/2009 enumeră diferite evenimente care pot constitui un caz de forță majoră.
- 56 Printre aceste evenimente nu figurează însă situația unui beneficiar de finanțare din partea Uniunii în temeiul unui angajament multianual de agromediu care s-ar afla în imposibilitatea de a respecta acest angajament din cauza lipsei unor acorduri încheiate cu alți proprietari sau utilizatori de terenuri agricole pentru utilizarea acestora.
- 57 Cu toate acestea, din adverbul „precum”, care figurează la articolul 31 din Regulamentul nr. 73/2009, rezultă că acest articol nu conține o listă exhaustivă a evenimentelor susceptibile să constituie un caz de forță majoră.
- 58 În plus, potrivit jurisprudenței Curții, constituie un caz de forță majoră orice eveniment cauzat de împrejurări străine operatorului, neobișnuite și imprevizibile, ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate, în pofida tuturor diligențelor depuse de acesta din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, punctul 23, și Hotărârea din 17 decembrie 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, punctul 58).
- 59 Prin urmare, deși imposibilitatea unui beneficiar de a continua să respecte un angajament de agromediu ca urmare a lipsei unor acorduri încheiate cu alți proprietari sau utilizatori de terenuri agricole pentru utilizarea acestora poate constitui, în principiu, un caz de forță majoră, acest lucru este valabil numai cu condiția ca imposibilitatea respectivă să se datoreze unor împrejurări străine acestui beneficiar, neobișnuite și imprevizibile, ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate, în pofida tuturor diligențelor depuse de acesta din urmă, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.
- 60 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că articolul 31 din Regulamentul nr. 73/2009 trebuie interpretat în sensul că, deși imposibilitatea unui beneficiar de a continua să respecte un angajament de agromediu ca urmare a lipsei unor acorduri încheiate cu alți proprietari sau utilizatori de terenuri agricole pentru utilizarea acestora poate constitui, în principiu, un caz de forță majoră, acest lucru este valabil numai cu condiția ca imposibilitatea respectivă să se datoreze unor împrejurări străine acestui beneficiar, neobișnuite și imprevizibile, ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate, în pofida tuturor diligențelor depuse de acesta din urmă, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 61 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a opta) declară:

- 1) **Articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltarea rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)**

**trebuie interpretat în sensul că**

**este aplicabil atunci când un agricultor se află în imposibilitatea de a continua să își onoreze angajamentele de agromediu luate, pentru ultimul an de executare a acestora, iar această imposibilitate rezultă direct dintr-o operațiune de comasare a terenurilor sau dintr-o măsură de amenajare funciară care afectează structura exploatației agricole ce face obiectul acestor angajamente, decisă sau aprobată de o autoritate publică competentă. În schimb, această dispoziție nu este aplicabilă atunci când imposibilitatea menționată rezultă din dispariția dreptului de a utiliza o parte din suprafața acestei exploatații în timpul executării angajamentelor respective.**

- 2) **Articolul 45 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1974/2006**

**trebuie interpretat în sensul că**

**neadoptarea de către un stat membru a măsurilor necesare pentru a permite adaptarea angajamentelor de agromediu ale unui beneficiar la noua situație a exploatației sale agricole, care rezultă dintr-o comasare sau din măsuri de amenajare funciară, în sensul acestei dispoziții, se opune ca beneficiarului respectiv să i se impună rambursarea fondurilor primite pentru perioada în care aceste angajamente au fost respectate.**

- 3) **Articolul 31 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003**

**trebuie interpretat în sensul că,**

**deși imposibilitatea unui beneficiar de a continua să respecte un angajament de agromediu ca urmare a lipsei unor acorduri încheiate cu alți proprietari sau utilizatori de terenuri agricole pentru utilizarea acestora poate constitui, în principiu, un caz de forță majoră, acest lucru este valabil numai cu condiția ca imposibilitatea respectivă să se datoreze unor împrejurări străine acestui beneficiar, neobișnuite și imprevizibile, ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate, în pofida tuturor diligențelor depuse de acesta din urmă, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.**

Semnături