



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 29. marca 2012 *

„Kmetijstvo — Skupna ureditev trgov — Ukrepi, ki jih je treba sprejeti zaradi pristopa novih držav članic — Akt o pristopu iz leta 2003 — Določitev presežnih zalog kmetijskih proizvodov razen sladkorja in finančne posledice njihove odprave — Cilj, ki mu sledi določba primarne zakonodaje — Direktiva 2007/361/ES“

V zadevi T-262/07,

Republika Litva, ki jo zastopajo D. Kriaučiūnas, E. Matulionytė in R. Krasuckaitė, zastopniki,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Republike Poljske, ki jo je najprej zastopal T. Nowakowski, nato M. Dowgielewicz in nazadnje M. Szpunar, B. Majczyna in D. Krawczyk, zastopniki,

in

Slovaške republike, ki jo je najprej zastopal J. Čorba, nato B. Ricziová, zastopnika,

intervenientki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata H. Tserepa-Lacombe in A. Steiblytė, zastopnici,

tožena stranka,

ki se nanaša na predlog za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije z dne 4. maja 2007 o določitvi presežnih zalog kmetijskih proizvodov razen sladkorja in finančnih posledicah njihove odprave v zvezi s pristopom Češke, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Madžarske, Malte, Poljske, Slovenije in Slovaške (2007/361/ES) (UL L 138, str. 14),

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi L. Truchot, predsednik, M. E. Martins Ribeiro, sodnica, in H. Kanninen (poročevalec), sodnik,
sodna tajnica: K. Pochéc, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. aprila 2011,

* Jezik postopka: litovščina.

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Unija in nove države članice so v kontekstu širitvenega cikla Evropske unije, v okviru katerega so Češka republika, Republika Estonija, Republika Cipra, Republika Latvija, Republika Litva, Republika Madžarska, Republika Malta, Republika Poljska, Republika Slovenija in Slovaška republika (v nadaljevanju: nove države članice) 1. maja 2004 pristopile k Uniji (v nadaljevanju: pristop), pričele pogajanja o več vprašanjih, ki so jih razvrstile v pogajalska poglavja. Pogajanja v okviru poglavja o kmetijstvu so se med drugim nanašala na pravni položaj zalog kmetijskih proizvodov v prostem prometu, ki so bile na dan pristopa na ozemlju novih držav članic in ki so presegle količino, ki jo je mogoče upoštevati kot običajni prenos zalog (v nadaljevanju: presežki).
- 2 To vprašanje na podlagi člena 22 Akta o pogojih pristopa novih držav članic k Evropski uniji in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 39; v nadaljevanju: Akt o pristopu) ureja poglavje 4 Priloge IV k Aktu o pristopu (UL 2003, L 236, str. 798), ki določa:

„[...]

2. Vse zaloge [kmetijskih] proizvodov, zasebne in javne, na dan pristopa v prostem prometu na ozemlju novih držav članic, ki presegajo količino, ki jo je mogoče upoštevati kot običajni prenos zalog, je treba odpraviti na stroške novih držav članic.

Pojem običajnega prenosa zalog se opredeli za vsak proizvod na podlagi meril in ciljev, ki so lastni vsaki skupni tržni ureditvi.

[...]

4. Komisija izvaja in uporablja zgornje ureditve [...]“

- 3 Komisija Evropskih skupnosti je 4. maja 2007 na podlagi odstavka 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu sprejela Odločbo 2007/361/ES o določitvi presežnih zalog kmetijskih proizvodov razen sladkorja in finančnih posledicah njihove odprave v zvezi s pristopom novih držav članic (UL L 138, str. 14; v nadaljevanju: izpodbijana odločba).
- 4 Komisija je v točkah 11 in 12 obrazložitve izpodbijane odločbe navedla:

„Najprimernejša metoda za izračun finančnih posledic presežnih zalog bi morala ob upoštevanju cilja iz odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu [...] vsebovati oceno stroškov njihovega uničenja v vsakem zadevnem sektorju. V primerih, ko se je za proizvode v letu po pristopu izvajal sistem izvoznih nadomestil, je ustrezno določiti finančne posledice na podlagi razlike med ravno cen na notranjem in zunanjem trgu, kar kaže povprečno izvozno nadomestilo v dvanajstmesečnem obdobju takoj po pristopu.

Za proizvode, za katere se ni izvajal sistem izvoznih nadomestil [...] je za enakovreden pristop ustrezno kot osnovo upoštevati cenovne razlike med povprečnimi cenami na notranjem in zunanjem trgu. Zaradi začasnih finančnih posledic, ki izhajajo iz oblikovanja presežnih zalog za različne kmetijske proizvode v nekaterih novih državah članicah, bi morale zadevne države plačati ustrezne zneske v proračun Skupnosti. Treba je določiti datum za ta plačila.“

- 5 V izreku izpodbijane odločbe je navedeno:

„Člen 1

Količine kmetijskih proizvodov v prostem obtoku v novih državah članicah na dan pristopa, ki presegajo količine običajnega prenosa zalog na dan 1. maja 2004, in zneski, za katere se bremenijo nove države članice zaradi stroškov odprave teh količin, so določeni v Prilogi.

Člen 2

1. Zneski, določeni v Prilogi, se štejejo kot prihodki v proračun Skupnosti.

2. Države članice lahko te zneske, določene v Prilogi, v proračun Skupnosti plačajo v štirih enakovrednih obrokih. Prvi obrok se plača do zadnjega dne drugega meseca po mesecu, v katerem se zadevna državna članica uradno obvesti o tej odločbi. Naslednji obroki se plačajo do 31. maja 2008, 31. maja 2009 in 31. maja 2010.

Člen 3

Ta odločba je naslovljena na Češko, Estonijo, Ciper, Latvijo, Litvo, Malto, Poljsko, Slovenijo in Slovaško.“

- 6 Količine in zneski iz člena 1 izpodbijane odločbe, ki se nanašajo na devet novih držav članic, navedenih v členu 3 te odločbe, so bili določeni v Prilogi te odločbe. Za Republiko Litvo so bili določene tako:

Skupina proizvodov	Količina v tonah	Zneski v 1000 EUR
Mleko	2804	2971
Sadje	658	180
Riž	569	30
Skupaj		3181

Postopek in predlogi strank

- 7 Republika Litva je 13. julija 2007 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe na podlagi člena 230 ES.
- 8 Slovaška republika in Republika Poljska sta 24. in 29. oktobra 2007 vložili predloga za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Republike Litve, čemur je bilo ugodeno s sklepom predsednika prvega senata Splošnega sodišča z dne 18. januarja 2008.
- 9 Republika Poljska in Slovaška republika sta 29. februarja in 6. marca 2008 vložili intervencijski vlogi. Republika Litva je 20. junija 2008 predložila stališča glede teh vlog. Komisija je stališča glede intervencijskih vlog Slovaške republike in Republike Poljske predložila 2. in 23. julija 2008.
- 10 Po spremembi sestave senatov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v osmi senat, zato je bila obravnavana zadeva dodeljena temu senatu.
- 11 Splošno sodišče je 10. marca 2011 postavilo pisna vprašanja strankam, te pa so nanje odgovorile v določenem roku.
- 12 Splošno sodišče je na podlagi poročila sodnika poročevalca sklenilo začeti ustni postopek.

- 13 Stranke so na obravnavi 13. aprila 2011 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 14 Republika Litva, ki jo podpirata Republika Poljska in Slovaška republika, Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano odločbo razglasi za nično ali podredno izpodbijano odločbo razglasi za nično v delu, v katerem se nanaša na Republiko Litvo;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 15 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - Republiko Litvi naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 16 Trditve Republike Litve je mogoče v bistvu razvrstiti v sedem tožbenih razlogov, ki se nanašajo, prvič, na nepristojnost Komisije za sprejetje izpodbijane odločbe in kršitev odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, drugič, na uporabo napačne pravne podlage in prekoračitev roka iz člena 41 Akta o pristopu, tretjič, na kršitev načela pravne varnosti, četrtič, na kršitev načela prepovedi diskriminacije, petič, na kršitev načel preglednosti in dobrega upravljanja, šestič, na nezadostno obrazložitev in, sedmič, na očitne napake pri presoji.
- 17 Republika Litva v obravnavanem primeru v prvem tožbenem razlogu trdi, da odstavek 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, ki je pravna podlaga za izpodbijano odločbo, Komisiji ne daje pristojnosti, da naloži novim državam članicam plačilo zneskov, ki jih določa ta odločba, v proračun Skupnosti.
- 18 Kot je bilo opozorjeno v točki 2 zgoraj, odstavek 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu določa, da Komisija izvaja in uporablja odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV navedenega akta. Te določbe torej nalagajo Komisiji, da vzpostavi sistem, ki zagotavlja, da se presežki, ki so na dan pristopa na ozemlju novih držav članic, odpravijo na stroške teh držav članic.
- 19 Republika Litva ne izpodbija tega, da je Komisija pristojna za izvajanje odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, ampak meni, da je metoda, ki jo je v ta namen izbrala Komisija, v nasprotju s to določbo.
- 20 Republika Litva meni, da zadevna določba določa predvsem obveznost, da nove države članice odpravijo presežke na svoje stroške. V ta namen naj bi bila Komisiji dodeljene pristojnosti za izvajanje. Te pristojnosti naj bi med drugim vsebovale pristojnost za določitev pojma „običajni prenos zalog“, metod za izračun prenesenih zalog in podrobnih pravil za nadzor odpravljanja. Vendar naj v okviru izvrševanja teh pristojnosti izvajanja ne bi bilo mogoče naložiti zneskov, navedenih v izpodbijani odločbi, ker naj bi bili ti zneski kazni, saj ne kompenzirajo škode, povzročene Skupnosti ali njenim udeležencem na trgu. Komisija naj vsekakor ne bi predložila nobenega dokaza o obstoju škode. Da gre za kazni naj bi bila očitno zlasti v zvezi s kmetijskimi proizvodi, za katere se ne izvaja sistem izvoznih nadomestil.
- 21 Republika Poljska in Slovaška republika se strinjata s trditvami Republike Litve. Dodajata, da odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu določa obveznost „fizične“ odprave presežkov.

- 22 Komisija trdi, da podrobna pravila, v skladu s katerimi je treba odpraviti presežke, niso določena v odstavku 2, poglavje 4, Priloge IV k Aktu o pristopu. Zato naj bi bila ta določba v skladu z vsakim načinom odprave, ki ga je mogoče določiti, vključno s tem, da trg enostavno absorbira presežke. Taka absorpcija ima ekonomske učinke, ki niso opredeljeni in ki jih je treba šteti kot strošek odprave presežkov. Odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu naj bi bilo zato treba razlagati v smislu, da mora Komisija izračunati te stroške na razumljiv način in zagotoviti, da jih nosijo nove države članice, tako da plačajo znesek v proračun Skupnosti.
- 23 Treba je torej ugotoviti, da se stališče tožeče stranke v tej zadevi bistveno razlikuje od stališča Komisije glede vprašanja, katere ukrepe lahko uporabi Komisija za izvajanje odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu.
- 24 Za namen preizkusa trditve strank glede skladnosti izpodbijane odločbe z odstavkom 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, je treba najprej predstaviti različne ukrepe, ki jih je sprejela Komisija pred sprejetjem izpodbijane odločbe, ki se nanašajo na presežke, ki so bili ob pristopu na ozemlju novih držav članic.

Uvodne ugotovitve glede ukrepov, ki jih je sprejela Komisija pred sprejetjem izpodbijane odločbe

- 25 Člen 2(3) Pogodbe med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in novimi državami članicami o pristopu novih držav članic k Evropski uniji (UL L 236, str. 17, v nadaljevanju: Pogodba o pristopu), ki je bila podpisana 16. aprila 2003 v Atenah, določa, da lahko institucije Unije pred pristopom sprejmejo ukrepe, omenjene v členu 41 in Prilogi IV Akta o pristopu. Člen 41, pri odstavku, navedenega akta določa, da lahko Komisija sprejme prehodne ukrepe za olajšanje prehoda iz obstoječe ureditve v novih državah članicah na ureditev, ki izhaja iz uporabe skupne kmetijske politike (SKP), pod pogoji iz tega akta v obdobju treh let od dne pristopa, pri čemer je njihova uporaba omejena na to obdobje.
- 26 Komisija je 10. novembra 2003 na podlagi člena 2(3) Pogodbe o pristopu in člena 41, prvi odstavek, Akta o pristopu sprejela Uredbo (ES) št. 1972/2003 o prehodnih ukrepih, ki jih je treba sprejeti v zvezi s trgovino s kmetijskimi proizvodi zaradi pristopa novih držav članic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 474).
- 27 Iz uvodne izjave 1 te uredbe izhaja, da je bilo treba sprejeti prehodne ukrepe za preprečevanje preusmeritve trgovinskih tokov, ki bi lahko prizadela skupno ureditev kmetijskih trgov zaradi pristopa novih držav. V uvodni izjavi 3 navedene uredbe je navedeno, da te preusmeritve pogosto vključujejo umetni pretok proizvodov zaradi širitve, ki torej niso sestavni del običajnih zalog zadevne države, da pa so presežne zaloge lahko tudi posledica nacionalne proizvodnje. Nazadnje je pojasnjeno, da je torej treba določiti odvrčalne dajatve, ki se odmerijo za presežne zaloge v novih državah članicah.
- 28 Člen 4 Uredbe št. 1972/2003, kakor je bil nazadnje spremenjen z Uredbo Komisije (ES) št. 735/2004 z dne 20. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 111), določa sistem dajatev na presežne zaloge nekaterih kmetijskih proizvodov na ozemlju novih držav članic na dan pristopa, ki so v prostem prometu. Odstavek 1 tega člena določa, da začnejo nove države članice s 1. majem 2004 – brez poseganja v poglavje 4 Priloge IV k Aktu o pristopu in kjer se strožja zakonodaja ne uporablja na nacionalni ravni – imetnikom teh zalog odmerjati dajatve. Člen 4(3) Uredbe št. 1972/2003, kakor je bil spremenjen, določa znesek zadevne dajatve in dodelitev prihodka iz te dajatve nacionalnemu proračunu nove države članice. Nazadnje člen 4(5) te uredbe vsebuje seznam kmetijskih proizvodov za katere se uporabi dajatev, ki je drugačen za vsako novo državo članico.

- 29 Na podlagi ukrepov, določenih v Uredbi št. 1972/2003, so bili imetniki presežne zaloge več kmetijskih proizvodov razen sladkorja v novih državah članicah obveščeni o tem, da bodo po pristopu zavezani za plačilo dajatve, ki bo sorazmerna glede na količino njihovih presežnih zalog.
- 30 Čeprav ukrepi, določeni v Uredbi št. 1972/2003, ne določajo izrecno odprave presežkov, navedenih v odstavku 2, poglavje 4, Priloge IV k Aktu o pristopu, obstaja, kot poudarja Republika Litva, zveza med temi ukrepi in navedeno določbo. Naložitev zadevne dajatve namreč zmanjšuje breme obveznosti, da se odpravijo presežki, navedeni v odstavku 2, poglavje 4, Priloge IV k Aktu o pristopu. Prvič, možno je, da je dajatev odvrčala udeležence na trgu iz novih držav članic, da ustvarjajo presežne zaloge, kar je načeloma moralo zmanjšati količine, ki jih je bilo treba odpraviti po pristopu. Drugič, sredstva, pridobljena z dajatvijo, so lahko povečala izredne dohodke navedenih držav članic in tako znižala dejanske stroške njihove obveznosti, da nosijo stroške odstranitve presežkov.
- 31 Komisija je 14. januarja 2004 prav tako na podlagi člena 2(3) Pogodbe o pristopu in člena 41, prvi odstavek, Akta o pristopu sprejela Uredbo (ES) št. 60/2004 o prehodnih ukrepih v sektorju sladkorja zaradi pristopa novih držav članic k Evropski uniji (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 42, str. 125).
- 32 Člen 6(1) Uredbe št. 60/2004, kakor je bil spremenjen z Uredba Komisije (ES) št. 651/2005 z dne 28. aprila 2005 (UL L 108, str. 3), določa, da Komisija najpozneje do 31. maja 2005 določi količino sladkorja kot takega ali v obliki predelanih proizvodov, izoglukoze in fruktoze, ki presega količino, ki se šteje za običajno količino prenosa zalog, ki je 1. maja 2004 na ozemlju vsake nove države članice (v nadaljevanju: presežek sladkorja). Ta določba določa tudi način, na katerega mora Komisija določiti ta presežek.
- 33 Člen 6(2) Uredbe št. 60/2004, kakor je bil spremenjen, določa, da vsaka zadevna nova država članica brez poseganja Skupnosti zagotovi, da se iz trga izloči količina sladkorja ali izoglukoze, ki je enaka njenemu presežku sladkorja. Izločitev mora biti opravljena najkasneje 30. novembra 2005 z izvozom brez nadomestila Skupnosti za ta presežek, z uporabo na področju goriv, ali z denaturacijo.
- 34 Odstavek 3 tega člena določa, da mora vsaka nova država članica 1. maja 2004 za zadevne glavne izvajalce imeti na voljo sistem za identifikacijo presežnih zalog sladkorja kot takega ali v predelanih proizvodih, izoglukozi ali fruktozi, ki ga mora uporabiti zato, da te izvajalce prisili, da na lastne stroške izločijo iz trga količino sladkorja ali izoglukoze, enakovredno njihovi presežni zalogi. Ti izvajalci morajo predložiti dokaz o tej izločitvi. Če tega ne storijo, mora nova država članica tem izvajalcem naložiti plačilo finančnega prispevka, sorazmernega z neizločeno količino, ki se pripíše njenemu nacionalnemu proračunu.
- 35 Člen 7(1) Uredbe št. 60/2004, kakor je bil spremenjen, določa, da morajo nove države članice najkasneje 31. marca 2006 Komisiji predložiti dokazilo o izločitvi svojega presežka sladkorja. Odstavek 2 tega člena določa, da mora vsaka zadevna nova država članica plačati znesek, ki je sorazmeren z delom presežka sladkorja, za katerega v določenem roku ni bil predložen dokaz o izločitvi. Ta znesek bo pripisan proračunu Skupnosti in upoštevan pri izračunu proizvodnih dajatev za tržno leto 2004/2005.
- 36 Komisija je 31. maja 2005 izračunala presežek sladkorja za vsako novo državo članico in sprejela Uredbo (ES) št. 832/2005 o določitvi presežnih količin sladkorja, izoglukoze in fruktoze za nove države članice (UL L 138, str. 3). Člen 1 navedene uredbe določa količino sladkorja, ki jo mora iz trga Skupnosti izločiti vsaka od petih novih držav članic, za katere je bil dokončno ugotovljen presežek sladkorja.
- 37 Na podlagi ukrepov, ki jih določata uredbi št. 60/2004 in št. 832/2005, je bilo tem petim novim državam članicam naloženo, naj poskrbijo, da se njihov presežek sladkorja izloči iz trga ali da v nasprotnem primeru v proračun Skupnosti nakažejo znesek, ki bo upoštevan pri izračunu nekaterih dajatev, ki jih morajo plačati proizvajalci v Uniji.

Skladnost mehanizma „odprave“, ki ga določa izpodbijana odločba, z odstavkom 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu

Odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu

- 38 Navedbe stranke v zvezi z odgovorom na vprašanje, ali je metoda odprave, določena v izpodbijani odločbi, v skladu z odstavkom 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, je treba obravnavati ob upoštevanju splošnega konteksta zgoraj predstavljenih določb in ukrepov, ki so bili sprejeti za upravljanje presežkov v okviru pristopa.
- 39 Iz stališč strank, povzetih v točkah od 19 do 22 zgoraj, izhaja, da se ta razlikujejo zlasti glede pomena pojma „odpraviti“, uporabljenega v odstavku 2, poglavje 4, Priloge IV k Aktu o pristopu.
- 40 Ker za obravnavano področje v pravu Unije ne obstaja opredelitev tega, kaj je treba razumeti pod pojmom „odpraviti“, je treba določiti pomen in obseg tega pojma, pri čemer je treba upoštevati splošen okvir, v katerem se uporablja, in njegov običajni pomenom v vsakdanjem jeziku (sodbe Sodišča z dne 27. januarja 1988 v zadevi Danska proti Komisiji, 349/85, Recueil, str. 169, točka 9; z dne 27. januarja 2000 v zadevi DIR International Film in drugi proti Komisiji, C-164/98 P, Recueil, str. I-447, točka 26, in z dne 4. maja 2006 v zadevi Massachusetts Institute of Technology, C-431/04, ZOdl., str. I-4089, točka 17). Glede kmetijskih proizvodov je treba ugotoviti, da pojem „odpraviti“, kakor je uporabljen v odstavku 2, poglavje 4, Priloge IV k Aktu o pristopu, pomeni „uničiti“ ali „izločiti iz trga“.
- 41 Poleg tega trg običajno absorbira kmetijske proizvode v prostem prometu, ki so na ozemlju države članice. Zato določbe odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, v skladu s katero je treba presežke odpraviti, ni mogoče razumeti tako, da se nanaša na to, da trg absorbira presežke. Če bi avtorji Akta o pristopu hoteli določiti obveznost za nove države članice, da v proračun Skupnosti plačajo znesek, namenjen kompenzaciji stroškov te absorpcije, bi določili, da morajo navedene države članice plačati v proračun Skupnosti znesek, izračunan na podlagi količine svojih presežkov.
- 42 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Komisija ni navedla pripravljalnega gradiva ali dokumentov, ki bi lahko dokazali, da je bil ob sprejetju odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu namen njegovih avtorjev omogočiti Komisiji, da izvaja sistem, na podlagi katerega je mogoče obveznost odpraviti presežke, ki je navedena v tem aktu, razumeti kot enostavno obveznost, da se v proračun Skupnosti plača znesek, izračunan na podlagi količine teh presežkov.
- 43 Splošno sodišče je razsodilo, da je cilj odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu – v zvezi s sladkorjem – med drugim preprečiti motnje v delovanju mehanizmov, določenih s skupno ureditvijo trga sladkorja, zlasti tiste, ki vplivajo na oblikovanje cen in so posledica kopičenja presežnih količin sladkorja v novih državah članicah pred njihovim pristopom k Uniji (sodba Splošnega sodišča z dne 2. oktobra 2009 v zadevi Estonija proti Komisiji, T-324/05, ZOdl., str. II-3681, točka 119). Ugotoviti je torej treba, da ima odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu *mutatis mutandis* enak cilj v zvezi s kmetijskimi proizvodi, ki niso sladkor.
- 44 V zvezi s tem je treba opozoriti da, kot je potrdila Komisija, prodaja vsakega presežka kmetijskega proizvoda na notranjem trgu, ki je na dan pristopa na ozemlju nove države članice, lahko vpliva na ceno tega proizvoda po pristopu. Glede na to, da v običajnih okoliščinah povečana ponudba proizvoda ob stabilnem povpraševanju namreč povzroči znižanje cene, bodo cene proizvajalcev v Uniji po pristopu nujno nižje od cen, ki bi jih ti imeli, če zadevnega presežka ne bi bilo.
- 45 Dejstvo, da je prišlo do te motnje v mehanizmu oblikovanja cen, ne pomeni, da je cene kmetijskih proizvodov, za katere so bili ugotovljeni presežki na ozemlju novih držav članic na datum pristopa, in sicer po 1. maju 2004, nižje od cen pred tem datumom. Lahko bi bile celo višje. Kot je pravilno trdila

Komisija bodo cene po datumu pristopa preprosto nižje od cen, ki bi se lahko dosegle. S trditvami Republike Litve in intervenientk, ki so podprte s poročili nekaterih evropskih institucij, se želi dokazati, da prihod zadevnih presežkov na notranji trg in njihova morebitna prodaja, niso povzročili ne padca cene ne motenj kmetijskega trga, zato niso upoštevne.

- 46 Avtorji Akta o pristopu, kot pravilno navaja Komisija, niso mogli spregledati, da so presežki, ki so bili na ozemlju novih držav članic na datum pristopa, lahko vplivali na mehanizem oblikovanja cen po 1. maju 2004, ker Akt o pristopu ne določa nobenega mehanizma, ki bi lahko zagotovil, da bi se vse presežne zaloge v celoti odpravile najkasneje do 30. aprila 2004, in ker odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV navedenega akta navaja, da so od tega datuma dalje presežki proizvodi v „prostem prometu“, iz česar izhaja, da je bilo te proizvode mogoče tržiti takoj. Za ohranitev polnega učinka odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu je torej treba ugotoviti, da cilj te določbe ni le izogniti se motnjam, ki jih povzroči prodaja presežkov na notranjem trgu, ampak tudi odprava njihovih učinkov.
- 47 Iz analize odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, ki je bila opravljena zgoraj ob upoštevanju konteksta te določbe, ter iz njenega besedila in cilja izhaja, da ureditve, ki jih mora vzpostaviti Komisija na podlagi člena 4 tega poglavja, omogočajo bodisi zagotovitev preprečevanja motenj, ki jih povzroči prodaja presežkov na notranjem trgu, bodisi kompenzacijo ekonomskih učinkov teh motenj in da se na podlagi tega sistema presežki, ki so 1. maja 2004 na ozemlju novih držav članic, načeloma izločijo iz trga na stroške novih držav članic med drugim z izvozom presežkov z notranjega trga ali z njihovim uničenjem.
- 48 Nazadnje je treba ugotoviti, da odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu v nasprotju s tem, kar trdi Republika Litve, ne navaja, da morajo nove države članice same odpraviti presežke, in da lahko Komisija ob izvajanju pristojnosti, ki so ji z Aktom o pristopu podeljene na področju SKP za izvrševanje določb navedenega akta, uporabi široko diskrecijsko pravico, tako da lahko le očitna neprimernost ukrepa, sprejetega na tem področju, glede na cilj, ki ga pristojna institucija želi uresničiti, vpliva na zakonitost takega ukrepa (sodba Splošnega sodišča z dne 2. oktobra 2009 v združenih zadevah Ciper proti Komisiji, T-300/05 in T-316/05, neobjavljena v ZOdl., točka 100). Zato ni mogoče izključiti, da je sistem, v okviru katerega Skupnost zagotavlja uničenje presežkov, ki so na dan pristopa na ozemlju novih držav članic, ali njihov izvoz z notranjega trga, pri čemer se strošek teh postopkov nato prenese na nove države članice, v skladu z odstavkom 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu.

Izpodbijana odločba

- 49 Ugotoviti je treba, da sistem odprave presežkov kmetijskih proizvodov razen sladkorja, ki jo določa izpodbijana odločba, ne temelji na uničenju ali izvozu teh presežkov z notranjega trga. Gre za sistem, s katerim se ti presežki lahko dokončno vključijo na ta trg s 1. majem 2004. Obveznost novih držav članic, da nosijo stroške odprave teh presežkov pomeni preprosto obveznost, da se v proračun Skupnosti plača znesek, izračunan na podlagi količine presežkov za vsak zadeven kmetijski proizvod. V skladu z izpodbijano odločbo je ta znesek izračunan za vsak proizvod, za katerega se je v letu po pristopu izvajal sistem izvoznih nadomestil, tako da se količino ugotovljenega presežka pomnoži s povprečnim izvoznim nadomestilom v tem letu. Če se za proizvode ni izvajal sistem izvoznih nadomestil, se ta znesek izračuna tako, da se količina ugotovljenega presežka pomnoži z razliko med povprečno ceno zadevnega proizvoda na mednarodnem trgu in povprečno ceno tega proizvoda na notranjem trgu (glej točko 4 zgoraj).
- 50 Zneski, ki jih določa izpodbijana odločba, torej odražajo strošek, ki bi bremenil proračun Skupnosti, če bi Skupnost financirala izvoz ugotovljenih presežkov z notranjega trga. Vendar izpodbijana odločba ne določa takega izvoza. Ne navaja, da so bili presežki izvoženi s financiranjem Skupnosti, katerega strošek bi morale nositi nove države članice. Iz spisa te zadeve ne izhaja niti da je prišlo do takega izvoza, niti

da so bili sprejeti drugi ukrepi za odpravo presežkov, niti da so bili financirani iz proračuna Skupnosti. Nazadnje, Komisija v odgovorih na pisna vprašanja Splošnega sodišča ni uspela pojasniti, ali bi prodaja zadevnih presežkov na notranjem trgu povzročila izgube ali direktne stroške za proračun Skupnosti, ki jih je mogoče šteli kot stroške odprave navedenih presežkov.

- 51 Zato zneskov, ki so navedeni v izpodbijani odločbi, ni mogoče šteti za povračilo ali nadomestilo za stroške nekaterih ukrepov odprave, ki jih je opravila Skupnost. Gre za preprosto obveznost plačila, ki ga morajo nove države članice izvesti v korist Skupnosti.
- 52 Čeprav ima Komisija, kot je bilo že omenjeno, široko diskrecijsko pravico pri izvajanju odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, pa ne more na podlagi te določbe novim državam članicam naložiti preproste obveznosti plačila v korist Skupnosti, ne da bi se to obveznost plačila lahko štelo za finančni prispevek za pokritje stroškov odprave presežkov z notranjega trga.
- 53 Vendar Komisija v bistvu trdi, da lahko le ukrep, določen v izpodbijani odločbi, zagotovi uresničitev cilja odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, tako da bi moralo Splošno sodišče šteti, da sta ta določba in izpodbijana odločba skladni. Komisija v zvezi s tem navaja tri argumente.
- 54 Prvi argument, ki ga navaja Komisija je, da ker je notranji trg presežke, ki so bili na dan pristopa na ozemlju novih držav članic, absorbiral takoj 1. maja 2004 in ker so bili ti presežki takoj prodani ali celo konzumirani, jih po tem datumu v praksi ni bilo mogoče odstraniti z notranjega trga z uničenjem ali nesubvencioniranim izvozom.
- 55 Ta trditev v bistvu temelji na predpostavki, da so proizvodi, za katere je bil 1. maja 2004 ugotovljen presežek v novih državah članicah, tisti proizvodi, ki jih je bilo treba odpraviti na stroške novih držav članic na podlagi odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu. To predpostavlja, da so proizvodi, ki so del zaloga, za katere je bilo 1. maja 2004 ugotovljeno, da so presežne, in proizvodi, ki so del zaloga, ki jih je treba odpraviti na podlagi odstavka 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, „istovrstni“.
- 56 Vendar zaloge, ki jih je treba odpraviti na podlagi te določbe, ker presegajo količino, ki jo je mogoče šteti za običajni prenos zaloga, niso sestavljene iz določenih proizvodov, ki jih je bilo ob pristopu mogoče identificirati. V okviru zaloga nekega kmetijskega proizvoda, za katerega so bili ugotovljeni presežki, ni mogoče razlikovati med presežnimi zalogami ali njihovimi deli in tistimi zalogami, ki niso presežne. Zato je treba ugotoviti, da odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu nalaga odpravo količine kmetijskih proizvodov, ki je enaka količini, za katero je bilo ugotovljeno, da je presežna, ne pa odpravo nekaterih nedoločljivih enot teh proizvodov. V zvezi s tem ni pomembno, da je bila ta enakovredna količina kupljena ali proizvedena pred pristopom ali po njem.
- 57 Komisija je v zvezi s presežki sladkorja, ki so na ozemlju novih držav članic obstajali na dan pristopa, vzpostavila sistem odprave z notranjega trga z uničenjem ali nesubvencioniranim izvozom teh presežkov, ki ne temelji na odpravi sladkorja, za katerega je bilo ugotovljeno, da je bil presežen 1. maja 2004, ampak na odpravi enakovredne količine sladkorja, tudi če je bil kupljen ali proizveden tudi po tem datumu (glej v tem smislu sodbo Estonija proti Komisiji, točka 43 zgoraj, točke od 168 do 171).
- 58 Kot je bilo navedeno v točkah 32 in 33 zgoraj, člen 6(1) in (2) Uredbe št. 60/2004 namreč določa, da Komisija določi presežke sladkorja, ki so 1. maja 2004 na ozemlju vsake nove države članice, in določi novim državam članicam rok, v katerem morajo brez poseganja Skupnosti zagotoviti, da se iz trga izloči količina sladkorja, ki je „enaka“ tem presežkom, z izvozom iz Skupnosti brez nadomestila, z uporabo na področju goriv, ali z denaturacijo.

- 59 Poleg tega mora v skladu z odstavkom 3 tega člena vsaka nova država članica 1. maja 2004 za zadevne glavne izvajalce imeti na voljo sistem za identifikacijo presežnih zalog sladkorja kot takega ali v predelanih proizvodih, izoglukozi ali fruktozi, ki ga mora uporabiti zato, da te izvajalce prisili, da na lastne stroške izločijo iz trga količino sladkorja ali izoglukoze, ki je „enakovredna“ njihovi presežni zalogi.
- 60 Zato je treba ugotoviti, da odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu določa sistem odprave kmetijskih proizvodov razen sladkorja z notranjega trga, kljub temu, da je mogoče, da je notranji trg presežke teh proizvodov, ki so bili na ozemlju držav članic 1. maja 2004, absorbiral takoj po tem datumu.
- 61 Prvi argument, ki ga navaja Komisija, da bi dokazala, da lahko le ukrep, določen v izpodbijani odločbi, zagotovi uresničitev cilja, ki mu sledi odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, je torej treba šteti za neutemeljen.
- 62 Drugi argument, ki ga v ta namen navaja Komisija, je, da je organizacija sistema odprave presežkov proizvodov, ki niso sladkor, z notranjega trga z uničenjem ali nesubvencioniranim izvozom izredno draga in težko izvedljiva, ker gre za postopek, ki mora biti natančen in zahteva uporabo kompleksnega mehanizma pregleda, sledenja in nadzora obstoječih zalog in ker je število proizvajalcev preveliko, da bi bilo te presežke v praksi mogoče identificirati. Te značilnosti naj bi bile drugačne od značilnosti trga sladkorja. Na trgu sladkorja, ki je zelo koncentriran in reguliran, naj bi bilo število proizvajalcev omejeno, poleg tega naj bi obstajali stalni mehanizmi nadzora količine proizvedenega sladkorja za vsako tržno leto in mehanizmi za fizično odpravo proizvedenih količin, ki presegajo kvote, ki jih dovoljujejo instrumenti, ki urejajo navedeni trg.
- 63 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da iz tega, da je ukrep, ki ga je treba sprejeti na podlagi uporabe določbe primarne zakonodaje, kot je odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, drag, ni mogoče sklepati, da navedeni ukrep ne more zagotoviti uresnitve cilja, ki mu ta določba sledi, in še manj, da je treba to določbo razlagati tako, da določa sprejetje drugačnega ukrepa.
- 64 Načelo sorazmernosti, ki je eno temeljnih načel prava Unije, sicer zahteva, naj ravnanja institucij Unije ne prestopijo meje tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (glej sodbo Sodišča z dne 11. junija 2009 v zadevi Agrana Zucker, C 33/08, ZOdl., str. I 5035, točka 31 in navedena sodna praksa). Če bi dva različna ukrepa lahko uresničila cilj, ki mu sledi odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, bi Komisija zato morala izbrati tistega, ki je cenejši. Vendar bi ta ukrep moral vsekakor biti v skladu s samo določbo.
- 65 Komisija se glede praktične nezmožnosti vzpostavitve sistema odprave presežkov proizvodov razen sladkorja z notranjega trga sklicuje le na drobljenje trgov kmetijskih proizvodov, ki niso sladkor, z vidika proizvajalcev. Vendar kljub tej drobitvi nič ne kaže na to, da Komisija ne bi mogla zagotoviti odprave presežkov, ki so bili 1. maja 2004 na območju novih držav članic, z notranjega trga s tem, da bi določila sistem, na podlagi katerega bi zadevna država članica lahko izpolnila svojo obveznost odprave tako, da bi si priskrbela količino sladkorja, enakovredno presežni količini, z namenom, da jo odpravi z uničenjem ali nesubvencioniranim izvozom. Ta količina bi se lahko po potrebi kupila po tržni ceni v Skupnosti pri udeležencih na trgu s sedežem v zadevni državi članici ali pri drugih udeležencih na trgu v Skupnosti (v zvezi s tem glej sodbo Estonija proti Komisiji, točka 43 zgoraj, točka 178).
- 66 Ugotoviti je tudi treba, da so nove države članice na podlagi člena 4(4) Uredbe št. 1972/2003, kakor je bil spremenjen, morale izvesti popis zalog kmetijskih proizvodov razen sladkorja, ki so bile 1. maja 2004 na njihovem ozemlju, in najpozneje do 31. oktobra 2004 obvestiti Komisijo o količini proizvodov v presežnih zalogah razen o količinah v javnih zalogah iz člena 5 te uredbe. Komisija ne

pojasnjuje zakaj ta popis, za katerega je ob sprejetju Uredbe št. 1972/2003 menila, da je izvedljiv, ne bi omogočal novim državam članicam, da zagotovijo odpravo bistvenega dela presežkov, s katerimi razpolagajo njihovi proizvajalci.

- 67 Drugi argument, ki ga navaja Komisija, da bi dokazala, da lahko le ukrep, določen v izpodbijani odločbi, zagotovi uresničitev cilja, ki mu sledi odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, je torej treba zavrniti.
- 68 Tretji argument, ki ga navaja Komisija z istim namenom, je, da naj bi bili ob sprejetju izpodbijane odločbe presežki, ki so bili na ozemlju novih držav članic, že absorbirani na notranjem trgu in da naj bi torej že dolgo časa vplivali na mehanizem oblikovanja cen kmetijskih proizvodov. Komisija zato trdi, da je lahko po pristopu zgolj zahtevala, naj nove države članice plačajo odškodnino za povzročeno škodo.
- 69 Komisija s tem argumentom v bistvu trdi, da sistem odprave z notranjega trga z uničenjem ali nesubvencioniranim izvozom ne omogoča uresničenja cilja, ki ga zasleduje odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, kot je opredeljen v točkah od 43 do 46 zgoraj, da pa v nasprotju s tem lahko ukrep, določen v izpodbijani odločbi, uresniči ta cilj.
- 70 Vendar, v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, odprava presežkov z uničenjem ali nesubvencioniranimi izvozom z notranjega trga prispeva k odpravljanju ekonomskih motenj, ki so povezane s presežki na ozemlju novih držav članic na dan pristopa, tudi po tem, ko so presežki že prodani na trgu. Odprava presežkov namreč lahko povzroči povečanje povpraševanja po zadevnih kmetijskih proizvodih na notranjem trgu in torej lahko deloma ali v celoti kompenzira negativni učinek presežkov na stabilnost zadevnih trgov (glede trga sladkorja glej sodbo Estonija proti Komisiji, točka 43 zgoraj, točka 178; glede drugih kmetijskih proizvodov glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Mischo k sodbi Sodišča z dne 15. januarja 2002 v zadevi Weidacher, C-179/00, Recueil, str. I-501, I-505, točka 55).
- 71 Zato se s sistemom odprave presežkov, ki so 1. maja 2004 na ozemlju novih držav članic, z notranjega trga z uničenjem ali nesubvencioniranim izvozom, ki se začne izvajati po pristopu, lahko, v nasprotju s tem kar trdi Komisija, uresniči cilj, ki mu sledi odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu.
- 72 Res je, da ni mogoče izključiti, da lahko to, da nove države članice preprosto plačajo znesek, prav tako popravi v določenih okoliščinah motnje mehanizma oblikovanja cen, ki jih je povzročilo kopičenje presežnih zalog na ozemlju držav članic pred pristopom, in torej zagotovi uresničitev cilja, ki mu sledi odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu. Plačilo tega zneska lahko namreč nadomesti ekonomsko izgubo, ki so jo utrpeli udeleženci na trgu, ki so morali poslovati po cenah, ki so bile nižje od tistih, ki bi jih sicer bilo mogoče doseči. S tem plačilom bi bilo mogoče financirati tudi ukrepe za stabilizacijo zadevnih trgov.
- 73 Vendar, prvič, preprosto plačilo zneskov, navedenih v izpodbijani odločbi, v proračun Skupnosti ne zagotavlja odškodnine udeležencem na trgu, ki so utrpeli ekonomske posledice prodaje presežkov, in ne more imeti niti najmanjšega vpliva na nivo cen kmetijskih proizvodov po pristopu.
- 74 Drugič, čeprav so, kot trdi Komisija, stroški, povezani z mehanizmom stabilizacije kmetijskih trgov, obvezno financirani iz proračuna Skupnosti, ne obstaja nobena avtomatska, še manj pa direktna povezava med uvedbo dodatnega prispevka, ki ga morajo v proračun Skupnosti plačati nove države članice, in vzpostavitev novih mehanizmov za stabilizacijo ali izboljšanje obstoječih mehanizmov.
- 75 Nazadnje ni mogoče izključiti, da je obveznost, da nove države članice v proračun Skupnosti plačajo določen znesek, mogoče šteti za dodaten mehanizem v okviru sistema fizične odprave presežkov, ki je nujno potreben, da se zagotovi, da čezmernih stroškov, potrebnih za odpravo morebitnih motenj na kmetijskih trgih, ki so posledica presežkov, ki niso bili odpravljeni z notranjega trga v skladu s pravili, ki jih določa ta sistem, ne krije proračun ali proizvajalci v Skupnosti, ampak zadevne države članice (glej v tem smislu sodbo Estonija proti Komisiji, točka 43 zgoraj, točka 180).

- 76 Tak dodatni mehanizem je Komisija določila za sladkor s sprejetjem člena 7(2) Uredbe št. 60/2004, kakor je bil spremenjen, ki določa, da so morale nove države članice, če Komisiji niso mogle predložiti dokaza o odpravi presežka sladkorja, ki ga je ugotovila Komisija, plačati v proračun Skupnosti znesek, ki naj bi bil upoštevan pri izračunu proizvodnih dajatev za tržno leto 2004/2005.
- 77 Vendar zneski, navedeni v izpodbijani odločbi, ne tvorijo takega dodatnega mehanizma. Nasprotno obveznost plačila teh zneskov nadomešča odpravo zadevnih presežkov z notranjega trga in je edini mehanizem „odprave“, ki ga določa izpodbijana odločba. Kot je bilo že navedeno, ta obveznost sama po sebi tudi ne prinaša nobene direktne koristi proizvajalcem Skupnosti.
- 78 Zato je treba ugotoviti, da je tretji argument, ki ga navaja Komisija, da bi dokazala, da lahko le ukrep, določen v izpodbijani odločbi, zagotovi uresničitev cilja, ki mu sledi odstavek 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu, torej treba šteti za neutemeljen.
- 79 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da plačilo zneska v proračun Skupnosti, ki ga izpodbijana odločba nalaga novim državam članicam, ni v skladu z odstavkom 2 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu. Tega ukrepa torej ni mogoče sprejeti na podlagi odstavka 4 poglavja 4 Priloge IV navedenega akta. Zato je treba sprejeti prvi tožbeni razlog v delu, v katerem se nanaša na kršitev te določbe.
- 80 Izpodbijano odločbo je zato treba razglasiti za nično v skladu z prvim tožbenim razlogom Republike Litve, ne da bi bilo treba preizkusiti druge tožbene razloge, ki jih je ta navedla.

Stroški

- 81 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija s predlogi ni uspela, se ji v skladu s predlogi Republike Litve naloži plačilo stroškov.
- 82 V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Zato je treba odrediti, da Slovaška republika in Republika Poljska nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

- 1. Odločba Komisije z dne 4. maja 2007 o določitvi presežnih zalog kmetijskih proizvodov razen sladkorja in finančnih posledicah njihove odprave v zvezi s pristopom Češke, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Madžarske, Malte, Poljske, Slovenije in Slovaške (2007/361/ES) se razglasi za nično.**
- 2. Evropska komisija nosi svoje stroške in plača stroške, ki jih je priglasila Republika Litva.**
- 3. Slovaška republika in Republika Poljska nosita svoje stroške**

Truchot

Martins Ribeiro

Kanninen

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 29. marca 2012.

Podpisi