Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 3. oktobra 2013 *

„Kmetijstvo — Skupna kmetijska politika — Shema enotnega plačila — Uredba (ES) št. 1782/2003 — Izračun pravic do plačila — Določitev referenčnega zneska — Referenčno obdobje — Člen 40(1), (2) in (5) — Izjemne okoliščine — Kmeti, ki morajo izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi Uredbe (EGS) št. 2078/92 in Uredbe (ES) št. 1257/1999 — Določitev pravice do uskladitve referenčnega zneska — Načelo zaupanja v pravo — Načelo enakega obravnavanja kmetov“

V zadevi C-298/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil d'État (Francija) z odločbo z dne 4. maja 2012, ki je prispela na Sodišče 18. junija 2012, v postopku

Confédération paysanne

proti

Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, sodnik, M. Berger, sodnica, A. Borg Barthet (poročevalec), E. Levits in J.-J. Kasel, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. aprila 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Confédération paysanne M. Jacquot, odvetnik,

— za francosko vlado C. Candat in D. Colas, agenta,

— za Evropsko komisijo B. Schima in H. Tserepa-Lacombe, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 16. maja 2013

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 40, (1), (2) in (5), Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269, in – popravek – UL 2004, L 94, str. 70), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1009/2008 z dne 9. oktobra 2008 (UL L 276, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1782/2003).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Confédération Paysanne in Ministre français de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (ministrstvo za prehrano, kmetijstvo in ribištvo) glede zakonitosti nekaterih določb odredbe z dne 23. februarja 2010 o spremembi odredbe ministrstva za prehrano, kmetijstvo in ribištvo z dne 20. novembra 2006 o uporabi dekreta št. 2006-710 z dne 19. junija 2006 o uvedbi dohodkovne podpore, ki je določena v Uredbi Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 (JORF z dne 28. februarja 2010, str. 4141, v nadaljevanju: odredba z dne 23. februarja 2010).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1782/2003

3 Člen 37(1) Uredbe št. 1782/2003 je določal:

„Referenčni znesek je triletno povprečje celotnih zneskov plačil, ki so bila odobrena kmetu v okviru shem podpore, navedenih v Prilogi VI, izračunan in prilagojen v skladu s Prilogo VII v vsakem koledarskem letu referenčnega obdobja, navedenega v členu 38.

[…]“

4 V skladu s členom 38 te uredbe je referenčno obdobje zajemalo koledarska leta 2000, 2001 in 2002.

5 Člen 40 navedene uredbe, naslovljen „Težavni primeri“, je določal:

„1. Z odstopanjem od člena 37 ima kmet, čigar proizvodnja je bila oškodovana med referenčnim obdobjem zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin, ki so se pojavile pred ali med navedenim referenčnim obdobjem, pravico zaprositi, da se referenčni znesek izračuna na podlagi koledarskega leta ali koledarskih let v referenčnem obdobju, ko ni bila prizadejana škoda zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin.

2. Če je bila med celotnim referenčnim obdobjem proizvodnja prizadeta zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin, država članica izračuna referenčni znesek na podlagi obdobja od leta 1997 do leta 1999.

[…]

3. O primeru višje sile ali izjemnih okoliščinah, o katerem se pristojen organ prepriča na podlagi ustreznih dokazov, mora zadevni kmet pisno obvestiti organ v roku, ki ga določi vsaka država članica.

4. Višja sila ali izjemne okoliščine prizna pristojen organ v primerih, kot so:

(a) smrt kmeta;

(b) kmetova dolgotrajna nezmožnost za delo;

(c) huda naravna katastrofa, ki resno vpliva na kmetijsko zemljišče gospodarstva;

(d) uničenje prostorov za živali na kmetijskem gospodarstvu zaradi nesreče;

(e) epidemija živalske bolezni, ki prizadene del ali vso kmetovo živino.

5. Odstavki 1, 2 in 3 tega člena se [smiselno] uporabljajo za kmete, ki so med referenčnim obdobjem morali izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti v skladu z uredbama [Sveta] (EGS) št. 2078/92 [z dne 30. junija 1992 o pridelovalnih metodah v kmetijstvu, ki so združljive z zahtevami varstva okolja in ohranjanja podeželja (UL L 215, str. 85)] in (ES) št. 1257/1999 [z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi nekaterih uredb (UL L 160, str. 80), kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 2223/2004 z dne 22. decembra 2004 (UL L 379, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1257/1999)] za hmeljarje, ki so med istim obdobjem morali izpolnjevati obveznosti glede krčenja nasadov v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1098/98 [z dne 25. maja 1998 o uvedbi posebnih začasnih ukrepov za hmelj (UL L 157, str. 7)], kakor tudi za pridelovalce tobaka, ki so sodelovali pri programu odkupa kvot v skladu z Uredbo [Sveta] (EGS) št. 2075/92 [z dne 30. junija 1992 o skupni ureditvi trga za surovi tobak (UL L 215, str. 70)].

V primerih, v katerih ukrepi iz prvega odstavka zajemajo tako referenčno obdobje in obdobje, navedeno v odstavku 2 tega člena, države članice določijo v skladu z objektivnimi merili in na način, ki zagotavlja enako obravnavo kmetov in ne povzroča motenj trga in konkurence, referenčni znesek po podrobnih pravilih, ki jih opredeli Komisija v skladu s postopkom iz člena 144(2).“

Uredba št. 2078/92

6 V drugi in dvanajsti uvodni izjavi Uredbe št. 2078/92 je bilo navedeno:

„ker morajo imeti ukrepi za zmanjšanje kmetijske proizvodnje v Skupnosti koristne posledic[e] za okolje;

[…]

ker morajo ukrepi, na katere se nanaša ta uredba, kmete spodbujati, da bi sprejeli pridelovalne metode v kmetijstvu, ki so združljive z zahtevami varstva okolja in ohranjanja podeželja, ter da bi tako prispevali k tržnemu ravnovesju; ker morajo kmetom nadomestiti izgubo dohodka zaradi zmanjšanja proizvodnje in/ali povišanja stroškov proizvodnje, ter tudi njihovo vlogo pri izboljšanju okolja.“

7 Člen 1(a) te uredbe določa, da je cilj sheme podpore, ki jo uvaja, „spodbujanje uporabe pridelovalnih metod v kmetijstvu, s katerimi se zmanjšujejo onesnaževalni vplivi kmetijstva, kar z zmanjšanjem proizvodnje prispeva tudi k tržnemu ravnovesju“.

8 Člen 2(1) navedene uredbe je določal:

„Če imajo pozitivne učinke na okolje in podeželje, lahko sheme vključujejo podpore za kmete, ki se zavežejo:

(a) znatno zmanjšati uporabo gnojil in/ali fitofarmacevtskih sredstev oziroma ohraniti že sprejeta zmanjšanja ali uvesti oziroma ohraniti metode ekološkega kmetovanja;

(b) uvesti, z drugimi ukrepi, kot so ti iz točke (a), ekstenzivno poljedelstvo, vključno s krmno proizvodnjo, oziroma ohraniti že sprejeto ekstenzivno pridelavo, ali spremeniti obdelovalne površine v ekstenzivne travnike;

(c) zmanjšati odstotek goveda ali ovac na enoto krmne površine;

(d) uporabiti druge pridelovalne metode, ki so združljive z zahtevami varstva okolja, naravnih virov ter ohranjanja podeželja in krajine, oziroma rejo avtohtonih vrst živine, ki so ogrožene;

(e) vzdrževati opuščena kmetijska zemljišča ali gozdove;

(f) opustiti kmetijska zemljišča za najmanj dvajset let zaradi uporabe za namene, povezanimi z okoljem, zlasti zaradi vzpostavitve biotopov ali naravnih parkov ali zaradi varovanja voda;

(g) upravljati zemljišča za javni dostop in dejavnosti za prosti čas.“

Uredba št. 1257/1999

9 Člen 22 Uredbe št. 1257/1999 določa:

„Podpora za metode kmetijske proizvodnje, namenjene varstvu okolja, ohranjanju življenjskega prostora na podeželju (kmetijskega okolja) ali izboljševanju dobrega počutja živali, prispeva k uresničevanju ciljev politike Skupnosti na področju kmetijstva, okolja in dobrega počutja domačih živali.

Taka podpora spodbuja:

(a) načine rabe kmetijskih zemljišč, ki so združljivi z varstvom in izboljševanjem okolja, krajine in njenih značilnosti, naravnih virov, tal in genske raznovrstnosti,

(b) okolju prijazno ekstenzivnost kmetovanja in nizko intenzivne pašne sisteme,

(c) ohranjanje ogroženih obdelovanih okolij, ki so velika naravna vrednota,

(d) ohranjanje krajine in zgodovinskih posebnosti na kmetijskih zemljiščih,

(e) uporabo okoljskega planiranja v kmetijski praksi,

(f) izboljševanje dobrega počutja živali.“

10 Člen 24(1), prvi pododstavek, te uredbe določa:

„Podpora za kmetijske okoljske zaveze in zaveze dobrega počutja živali se dodeljuje letno in se izračuna na podlagi:

(a) izpada dohodka,

(b) dodatnih stroškov, ki izhajajo iz prevzete zaveze, in

(c) potrebe, da se zagotovi finančna spodbuda“.

Francoska ureditev

Dekret z dne 19. junija 2006

11 Člen 1, deveti in deseti pododstavek, dekreta št 2006-710 z dne 19. junija 2006 o uporabi dohodkovne podpore, ki je določena v Uredbi Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 (JORF z dne 20. junija 2006, str. 9220), kakor je bil spremenjen z dekretom št. 2008-1261 z dne 2. decembra 2008 (JORF z dne 4. decembra 2008, str. 18530, v nadaljevanju: dekret z dne 19. junija 2006), določa:

„Zaradi uporabe odstavka 5 člena 40 [Uredbe št. 1782/2003] je mogoče upoštevati zgolj kmetijsko-okoljske obveznosti, katerih seznam je določen z odredbo ministra za kmetijstvo in ki so glede na okoliščine primera povzročile vsaj 20-odstotno zmanjšanje:

— bodisi zneska podpore, prejetega iz naslova prizadetih let, ki se izračuna na podlagi podrobnih pravil, določenih v tej odredbi, v primerjavi z zneskom podpore, ki je bil izplačan iz naslova neprizadetih let v referenčnem obdobju […];

[…]

Če višja sila, izjemne okoliščine ali kmetijsko-okoljske obveznosti prizadenejo vsa leta […] v referenčnem obdobju […] in vodijo do […] znižanja zneska podpore […], se pravila izračuna tega znižanja določijo z odredbo ministra za kmetijstvo.

[…]“

Odredba z dne 20. novembra 2006

12 Člen 5 odredbe z dne 20. novembra 2006 o izvajanju dekreta št. 2006-710 z dne 19. junija 2006 (JORF z dne 25. novembra 2006, str. 17707), kakor je bila spremenjena z odredbo z dne 23. februarja 2010 (v nadaljevanju: odredba z dne 20. novembra 2006), določa:

„Za namene uporabe devetega pododstavka člena 1 zgoraj navedenega dekreta št. 2006-710 z dne 19. junija 2006 je znesek podpore, prejet v upoštevnem letu, enak vsoti vseh zneskov, prejetih za vsako od 11 vrst podpore iz člena 1 te odredbe“.

13 Člen 6, (4) in (5), odredbe z dne 20. novembra 2006, kakor je bila spremenjena z odredbo z dne 23. februarja 2010, določa:

„4. Referenčni znesek kmeta, izračunan na podlagi člena 40(1) [Uredbe št. 1782/2003], se uskladi na tretjino zneska razlike med povprečnim zneskom podpore, prejetim v letih v referenčnem obdobju, ki jih kmetijsko-okoljske obveznosti niso prizadele, in povprečnim zneskom podpore, prejetim v letih v referenčnem obdobju, ki so jih kmetijsko okoljske obveznosti prizadele, kadar razmerje med:

— tretjino razlike med povprečnim zneskom podpore, prejetim v letih v referenčnem obdobju, ki jih kmetijsko-okoljske obveznosti niso prizadele, in povprečnim zneskom podpore, prejetim v letih v referenčnem obdobju, ki so jih kmetijsko-okoljske obveznosti prizadele,

— in zneskom tretjine te razlike in referenčnim zneskom, izračunanim na podlagi člena 40 [Uredbe št. 1782/2003],

znaša vsaj 6,6 %.

5. Odstavka 3 in 4 člena 6 se ne uporabljata v primerih, kadar je moral kmet izpolnjevati vsaj eno od kmetijsko-okoljskih obveznosti iz člena 3 za vsako od treh let v referenčnem obdobju.“

14 Člen 7 odredbe z dne 20. novembra 2006, kakor je bila spremenjena z odredbo z dne 23. februarja 2010, določa:

„1. Če je kmet vsako leto triletnega referenčnega obdobja moral izpolnjevati katero od kmetijsko-okoljskih obveznosti, opredeljenih v členu 3 te odredbe, je stopnja zmanjšanja, izračunana zaradi uporabe devetega pododstavka člena 1 zgoraj navedenega dekreta z dne 19. junija 2006, enaka razmerju med:

— razliko med zneskom podpore, prejetim zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, in povprečjem zneskov podpor, prejetih v referenčnem obdobju;

— in vsoto te razlike in referenčnega zneska, izračunanega v skladu z določbami člena 37 [Uredbe št. 1782/2003].

V smislu drugega pododstavka znesek podpore, prejet zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, ustreza znesku podpore, izračunanem v skladu s členom 5 te odredbe, ki je bil prejet zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, za katerega se uporabi količnik, enak razmerju med povprečjem kmetijske površine, ki se je uporabljala v referenčnem obdobju, in kmetijsko površino, ki se je uporabljala zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti.

2. Če stopnja znižanja, izračunana v skladu z odstavkom 1, doseže 20-odstotni prag, naveden v devetem odstavku člena 1 zgoraj navedenega dekreta z dne 19. junija 2006, se znesek prišteje njegovemu referenčnemu znesku, izračunanem v skladu s členom 37 [Uredbe št. 1782/2003].

Prišteti znesek je enak razliki med zneskom podpore, prejetim zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, ki se izračuna v skladu z zadnjim pododstavkom odstavka 1, in povprečjem zneskov podpore, prejetih v referenčnem obdobju.

3. Zaradi uporabe tega člena zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, ne sme biti pred letom 1992.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

15 Confédération Paysanne je 28. aprila 2010 pri Conseil d'État vložilo tožbo za razglasitev ničnosti odstavkov od 2 do 4 člena 1 odredbe z dne 23. februarja 2010.

16 V utemeljitev te tožbe navaja dva tožbena razloga.

17 Confédération Paysanne na eni strani zatrjuje, da je treba izpodbijane določbe razglasiti za nične, ker so bile sprejete na podlagi člena 1, deveti pododstavek, dekreta z dne 19. junija 2006. Zadnjenavedeni pa naj bi kršil člen 40, (1) in (5), Uredbe št. 1782/2003, ker temelji na pravici do uskladitve referenčnega zneska kmetov, ki so v celotnem referenčnem obdobju ali njegovem delu morali izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti v zvezi z znižanjem zneska podpor, ki jih prejemajo kmetje, in ne zmanjšanjem stopnje proizvodnje.

18 Confédération Paysanne na drugi strani trdi, da člena 1, (1) in (2), odredbe z dne 23. februarja 2010 – s tem, da določata, da pravica do uskladitve referenčnega zneska kmetov, katerih proizvodnja je bila močno oškodovana zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, ki so jih morali izpolnjevati v celotnem referenčnem obdobju, temelji na primerjavi med zneskom podpore, prejetim zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti in lahko sega nazaj do leta 1992, in povprečjem zneskov podpor, prejetih v referenčnem obdobju – kršita zahtevo po enakem obravnavanju kmetov, določeno v odstavku 40(5) Uredbe št. 1782/2003. Ta kršitev enakega obravnavanja naj bi temeljila na dejstvu, da so se zneski podpor, ki so navedene v členu 1 odredbe z dne 20. novembra 2006, v obdobju 1992–2000 močno povečali, tako da ta primerjava za kmete, ki so morali izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti več let pred začetkom referenčnega obdobja, le izjemoma prikaže zadostno znižanje zneska podpore, da bi pridobili pravico do uskladitve referenčnega zneska.

19 Glede na to, da je odgovor na tožbena razloga, ki ju je navedla Confédération Paysanne, odvisen od razlage člena 40, (1), (2) in (5), Uredbe št. 1782/2003, je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali odstavka 1 in 5 člena 40 [Uredbe št. 1782/2003] glede na svoje besedilo in cilj državam članicam dopuščata, da določijo, da pravica do uskladitve referenčnega zneska kmetov, katerih proizvodnja je bila močno oškodovana zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, ki so jih morali izpolnjevati v celotnem referenčnem obdobju ali njegovem delu, temelji na primerjavi med zneski neposrednih plačil, prejetih v letih, ki so bila prizadeta zaradi teh obveznosti, in zneski, prejetimi v neprizadetih letih?

2. Ali odstavka 2 in 5 člena 40 [Uredbe št. 1782/2003] državam članicam dopuščata, da določijo, da pravica do uskladitve referenčnega zneska kmetov, katerih proizvodnja je bila močno oškodovana zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, ki so jih morali izpolnjevati v celotnem referenčnem obdobju, temelji na primerjavi med zneskom neposrednih plačil, prejetim zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, tudi če je to leto več kot osem let pred referenčnim obdobjem, in povprečnim letnim zneskom neposrednih plačil, prejetim v referenčnem obdobju?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

20 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba odstavka 1 in 5 člena 40 Uredbe št. 1782/2003 razlagati tako, da države članice lahko pravico do uskladitve referenčnega zneska kmetov, katerih proizvodnja je bila močno oškodovana zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, ki so jih morali izpolnjevati v celotnem referenčnem obdobju ali njegovem delu, utemeljijo na primerjavi med zneski neposrednih plačil, prejetih v letih, ki so bila prizadeta zaradi teh obveznosti, in zneski, prejetimi v neprizadetih letih.

21 Preden se odgovori na to vprašanje, je treba poudariti, tako kot je to storila generalna pravobranilka v točki 24 sklepnih predlogov, da se je med jezikovnimi različicami Uredbe št. 1782/2003 pred vsemi njenimi spremembami izključno v francoski različici njenega člena 40(1) uporabljal izraz „močno oškodovan“. Španska, nemška, italijanska, portugalska in finska različica namreč kot edini pogoj za izplačilo podpore kmetijskim gospodarstvom določajo le, da je proizvodnja „oškodovana“, medtem ko danska, grška, angleška, nizozemska in švedska različica določajo pogoj „neugodnega vpliva“, ne da bi se zahtevalo močno oškodovanje.

22 V skladu z ustaljeno sodno prakso nujnost enotne uporabe in skladno s tem enotne razlage akta Unije onemogoča, da bi bilo le eno besedilo upoštevano samo zase, ampak zahteva, da je treba akt razlagati na podlagi resnične volje njegovega avtorja in cilja, ki mu ta sledi, predvsem ob upoštevanju različic

v vseh drugih uradnih jezikih (glej zlasti sodbi z dne 3. junija 2010 v zadevi Internetportal und Marketing, C-569/08, ZOdl., str. I-4871, točka 35, in z dne 9. junija 2011 v zadevi Eleftheri tileorasi in Giannikos, C-52/10, ZOdl., str. I-4973, točka 23).

23 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, da je posebnost francoske različice člena 40(1) Uredbe št. 1782/2003 obstajala že v besedilu Predloga uredbe Sveta o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi shem podpor za proizvajalce nekaterih poljščin (COM(2003) 23 final).

24 Na drugi strani je treba opozoriti, da je namen klavzule o odstopanju iz člena 40 Uredbe št. 1782/2003 prilagoditev pravila za izračun referenčnega zneska, določenega v okviru tako imenovanega „zgodovinskega“ modela, na podlagi katerega so kmetje, ki jim je bilo odobreno plačilo v referenčnem obdobju, ki zajema koledarska leta od 2000 do 2002, v okviru vsaj ene od shem podpor, navedenih v Prilogi VI k tej uredbi, upravičeni do podpore, ki se izračuna na podlagi referenčnega zneska, ki je za vsakega kmeta letno povprečje vseh plačil, odobrenih v okviru teh shem v tem obdobju.

25 Podrobneje, na podlagi člena 40(5) Uredbe št. 1782/2003 v povezavi z odstavkom 1 navedenega člena imajo kmetje, ki so morali v referenčnem obdobju izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi uredb št. 2078/92 in 1257/1999, pravico zaprositi, da se njihov referenčni znesek izračuna na podlagi koledarskega leta ali koledarskih let v referenčnem obdobju, ki so bila prizadeta zaradi teh obveznosti (glej sodbo z dne 11. novembra 2010 v zadevi Grootes, C-152/09, ZOdl., str. I-11285, točka 60).

26 Z razširitvijo uporabe ureditve izjemnih okoliščin na kmete, ki so morali v referenčnem obdobju izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi uredb št. 2078/92 in 1257/1999, je zakonodajalec Unije štel, da kmet, ki je prevzel take obveznosti, ne sme biti kaznovan v okviru poznejše sheme podpore Unije prav zaradi teh obveznosti, saj ni mogel predvideti, da bi njegova odločitev lahko vplivala na prihodnja neposredna plačila na podlagi pozneje sprejetega predpisa (glej zgoraj navedeno sodbo Grootes, točki 36 in 44).

27 To razlago potrjujejo tudi pripravljalna dela za Uredbo št. 1782/2003 in zlasti dokument z naslovom „Shema enotnega plačila, posebni primeri, nacionalna rezerva“, izdan 28. maja 2003 na seji delovne skupine za horizontalna kmetijska vprašanja ((DS 200/03 REV 1), ki je v Prilogi IV k dokumentu Sveta št. 9971/03 z dne 3. junija 2003) in na podlagi katerega je treba v skladu s sodbo z dne 28. aprila 1988 v zadevi Mulder (120/86, Recueil, str. 2321, točka 24) kmetom, ki so morali izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti, omogočiti, da izkoristijo ureditev izjemnih okoliščin.

28 Niti v pripravljalnih delih za Uredbo št. 1782/2003 niti v nobeni njeni določbi pa ni navedeno, da je bil namen zakonodajalca, da se za uporabo ureditve – glede teh kmetov – določi pogoj, da je njihova proizvodnja „močno“ oškodovana.

29 Dalje, da bi odgovorili na prvo vprašanje, je treba poudariti, da je bil namen zakonodajalca, kot je razvidno iz točke 26 te sodbe, kmete, ki so morali v referenčnem obdobju izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti, postaviti v isti položaj, kot je ta, v katerem bi bili, če ne bi sodelovali pri teh ukrepih.

30 Poleg tega je iz sistematike člena 40 Uredbe št. 1782/2003 razvidno, da dejstvo, da so morali v referenčnem obdobju izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi uredb št. 2078/92 in 1257/1999, samo po sebi zadostuje za to, da je zadevni kmet upravičen, da se njegov referenčni znesek izračuna na podlagi koledarskega leta ali koledarskih let v navedenem obdobju, v katerem teh obveznosti ni bilo treba izpolnjevati, ne da bi bilo treba presojati, ali je bila proizvodnja kmeta zaradi takih obveznosti oškodovana.

31 Iz člena 2 Uredbe št. 2978/92 v povezavi s členom 1(a) ter drugo in dvanajsto uvodno izjavo te uredbe ter členom 22 Uredbe št. 1257/1999 namreč izhaja, da navedene obveznosti – v delu, v katerem zahtevajo načine rabe kmetijskih zemljišč, ki med drugim vključujejo zmanjšanje uporabe gnojil in fitofarmacevtskih sredstev, okolju prijazno ekstenzivno kmetovanje, zmanjšanje odstotka goveda ali ovac na enoto krmne površine, kar bi vodilo k izpadu dohodka, opustitev kmetijskih zemljišč zaradi uporabe v skladu z nameni, povezanimi z okoljem, ali celo upravljanje zemljišč za javni dostop in dejavnosti za prosti čas – sama po sebi škodljivo vplivajo na proizvodnjo kmeta, kateremu so naložene.

32 Poleg tega bi lahko kmet, na čigar proizvodnjo je vplivala uporaba ukrepov na podlagi kmetijsko-okoljskih obveznosti, v nekaterih okoliščinah imel težave ali celo ne bi mogel vzpostaviti točnega razmerja med navedenimi obveznostmi in zmanjšanjem njegove kmetijske proizvodnje.

33 Prav zaradi tega ima sodelovanje v skladu s členom 40(5) Uredbe št. 1782/2003 pri kmetijsko-okoljskih ukrepih, določenih v uredbah št. 2078/92 in 1257/1999, za kmete enake posledice kot takrat, ko na njihovo proizvodnjo škodljivo vplivajo višja sila ali izjemne okoliščine.

34 Člen 40(5), prvi pododstavek, Uredbe št. 1782/2003 je treba zato razlagati tako, da ima vsak kmet zgolj zaradi dejstva, da je moral v referenčnem obdobju izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi uredb št. 2078/92 in 1257/1999, pravico zaprositi, da se njegov referenčni znesek izračuna na podlagi koledarskega leta ali koledarskih let v referenčnem obdobju, v katerem teh obveznosti ni bilo treba izpolnjevati.

Drugo vprašanje

35 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 40(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1782/2003 razlagati tako, da države članice lahko pravico do uskladitve referenčnega zneska kmetov, katerih proizvodnja je bila močno oškodovana zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, ki so jih morali izpolnjevati v celotnem obdobju od leta 1997 do leta 2002, utemeljijo na primerjavi med zneskom neposrednih plačil, prejetim zadnje leto, ki ni bilo prizadeto zaradi kmetijsko-okoljskih obveznosti, tudi če je to leto več kot osem let pred referenčnim obdobjem, in povprečnim letnim zneskom neposrednih plačil, prejetim v referenčnem obdobju.

36 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje, je treba na drugo vprašanje odgovoriti tako, da je treba člen 40(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1782/2003 razlagati tako, da ima vsak kmet zgolj zaradi dejstva, da je moral v obdobju od leta 1997 do leta 2002 izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi uredb št. 2078/92 in 1257/1999, pravico zaprositi, da se njegov referenčni znesek izračuna v skladu z objektivnimi merili in na način, ki zagotavlja enako obravnavo kmetov in ne povzroča motenj trga in konkurence, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

37 Dodati je treba, da morajo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja nacionalna sodišča v okviru svojih pristojnosti uporabiti člen 40(5), prvi in drugi pododstavek, Uredbe št. 1782/2003 in zagotoviti njegovo popolno učinkovanje, pri čemer lahko po potrebi odločijo, da ne bodo uporabila neskladnih nacionalnih določb, tudi naknadno sprejetih (glej v tem smislu sodbi z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal, 106/77, Recueil, str. 629, točka 24, in z dne 26. februarja 2013 v zadevi Åkerberg Fransson, C-617/10, točka 45).

Stroški

38 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Člen 40(5), prvi pododstavek, Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1009/2008 z dne 9. oktobra 2008, je treba razlagati tako, da ima vsak kmet zgolj zaradi dejstva, da je moral v referenčnem obdobju izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi uredb Sveta (EGS) št. 2078/92 z dne 30. junija 1992 o pridelovalnih metodah v kmetijstvu, ki so združljive z zahtevami varstva okolja in ohranjanja podeželja ter (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi nekaterih uredb, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 2223/2004 z dne 22. decembra 2004, pravico zaprositi, da se njegov referenčni znesek izračuna na podlagi koledarskega leta ali koledarskih let v referenčnem obdobju, v katerem teh obveznosti ni bilo treba izpolnjevati.**

2. **Člen 40(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1782/2003, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1009/2008, je treba razlagati tako, da ima vsak kmet zgolj zaradi dejstva, da je moral v obdobju od leta 1997 do leta 2002 izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti na podlagi uredb št. 2078/92 in št. 1257/1999, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2223/2004, pravico zaprositi, da se njegov referenčni znesek izračuna v skladu z objektivnimi merili in na način, ki zagotavlja enako obravnavo kmetov in ne povzroča motenj trga in konkurence, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi