Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

3. listopada 2013.*

„Poljoprivreda – Zajednička poljoprivredna politika – Program jedinstvenih plaćanja – Uredba (EZ) br. 1782/2003 – Izračun prava na plaćanje – Utvrđivanje referentnog iznosa – Referentno razdoblje – Članak 40. stavci 1., 2. i 5. – Iznimne okolnosti – Poljoprivrednici podvrgnuti agro-okolišnim obvezama na temelju Uredbe (EEZ) br. 2078/92 i Uredbe (EZ) br. 1257/1999 – Utvrđivanje prava na revalorizaciju referentnog iznosa – Načelo legitimnih očekivanja – Jednako postupanje prema poljoprivrednicima“

U predmetu C-298/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Francuska) odlukom od 4. svibnja 2012., koju je Sud zaprimio 18. lipnja 2012., u postupku

Confédération paysanne

protiv

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

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, M. Berger, A. Borg Barthet (izvjestitelj), E. Levits i J.-J. Kasel, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. travnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Confédération paysanne, M. Jacquot, *avocat*,

— za francusku vladu, C. Candat i D. Colas, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, B. Schima i H. Tserepa-Lacombe, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. svibnja 2013.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 40. stavaka 1., 2. i 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima te o izmjeni uredbi (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL L 270, str. 1. i ispravak u SL-u 2004., L 94, str. 70.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1009/2008 od 9. listopada 2008. (SL L 276, str. 1., u daljnjem tekstu: Uredba br. 1782/2003).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Confédération paysanne i Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (francuskog ministra za prehranu, poljoprivredu i ribarstvo) u pogledu zakonitosti nekoliko odredbi Uredbe od 23. veljače 2010. kojom se izmjenjuje Uredba od 20. studenoga 2006. o primjeni Dekreta br. 2006-710 od 19. lipnja 2006. o provedbi potpore dohotku predviđene Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. (JORF (Službeni list Francuske Republike) od 28. veljače 2010., str. 4141., u daljnjem tekstu: Uredba od 23. veljače 2010.).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1782/2003

3 U skladu s člankom 37. stavkom 1. Uredbe br. 1782/2003:

„Referentni iznos trogodišnji je prosjek iznosa ukupnih plaćanja dodijeljenih poljoprivredniku na ime programa potpore iz Priloga VI., izračunatih i prilagođenih u skladu s Prilogom VII., tijekom svake kalendarske godine referentnog razdoblja iz članka 38.

[…]" [neslužbeni prijevod]

4 U skladu s člankom 38. te uredbe, referentno razdoblje obuhvaća kalendarske godine 2000., 2001. i 2002.

5 Člankom 40. navedene uredbe, naslovljenim „Iznimne okolnosti", određivalo se:

„1. Odstupajući od članka 37., poljoprivrednik na čiju su proizvodnju tijekom navedenog referentnog razdoblja nepovoljno utjecali viša sila ili iznimne okolnosti do kojih je došlo prije ili tijekom tog referentnog razdoblja, može zatražiti da se referentni iznos računa na osnovi kalendarske godine ili godina referentnog razdoblja na koje viša sila ili iznimne okolnosti nisu imali utjecaja.

2. Ako je čitavo referentno razdoblje bilo pod utjecajem više sile ili iznimnih okolnosti, država članica računa referentni iznos na temelju razdoblja od 1997. do 1999. godine.

[…]

3. Odnosni poljoprivrednik dužan je pisanim putem obavijestiti nadležno tijelo o pojavi više sile ili iznimnih okolnosti, te dostaviti mu dokaze o tom događaju koje ono zatraži, i to u roku koji utvrđuje svaka pojedina država članica.

4. Slučajevi u kojima nadležno tijelo priznaje postojanje više sile ili iznimnih okolnosti jesu na primjer:

(a) smrt poljoprivrednika;

(b) dugotrajna nesposobnost poljoprivrednika za rad;

(c) teška prirodna nepogoda koja je ozbiljno naštetila poljoprivrednim površinama gospodarstva;

(d) nenamjerno uništenje stočne nastambe na gospodarstvu;

(e) epizootija koja je pogodila dio ili svu stoku poljoprivrednika.

5. Stavci 1., 2. i 3. iz ovog članka primjenjuju se, *mutatis mutandis*, na poljoprivrednike koji su tijekom referentnog razdoblja morali ispuniti agro-okolišne obveze u skladu s [Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2078/92 od 30. lipnja 1992. o metodama poljoprivredne proizvodnje koje su u skladu sa zahtjevima zaštite prirode i održavanja krajobraza (SL L 215, str. 85.)] i [Uredbom Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe (SL L 160, str. 80.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 1., str. 93.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 2223/2004 od 22. prosinca 2004. (SL L 379, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 38., str. 120.), u daljnjem tekstu: Uredba br. 1257/1999)], proizvođače hmelja koji su u istome razdoblju morali ispuniti obveze krčenja u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1098/98 [od 25. svibnja 1998. kojom se uvode posebne privremene mjere za sektor hmelja (SL L 157, str. 7.)], te proizvođače duhana koji su sudjelovali u programu otkupa kvota u skladu s Uredbom [Vijeća] (EEZ) br. 2075/92 [od 30. lipnja 1992. o zajedničkoj organizaciji tržišta sirovog duhana (SL L 215, str. 70.)].

U slučaju da mjere iz prvog podstavka obuhvaćaju referentno razdoblje i razdoblje iz stavka 2., države članice, na temelju objektivnih kriterija i na način kojim se osigurava jednaki tretman poljoprivrednika i izbjegava narušavanje tržišta i konkurencije, utvrđuju referentni iznos u skladu s detaljnim pravilima koje će Komisija naknadno predvidjeti u skladu s postupkom iz članka 144., stavka 2.” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 2078/92

6 Uvodne izjave 2. i 12. Uredbe br. 2078/92 glasile su:

„s obzirom na to da mjere s ciljem smanjenja poljoprivredne proizvodnje u Zajednici trebaju imati korisne učinke na okoliš;

[…]

s obzirom na to da mjere iz ove uredbe trebaju potaknuti poljoprivrednike da preuzmu obveze u pogledu poljoprivrede spojive sa zahtjevima zaštite okoliša i očuvanja prirodnog okružja i tako pridonijeti ravnoteži tržišta; da one poljoprivrednicima trebaju nadoknaditi njihove gubitke u prihodima zbog smanjenja proizvodnje i/ili povećanja troškova proizvodnje te zbog uloge koju imaju u poboljšanju okoliša” [neslužbeni prijevod].

7 Na temelju članka 1. točke (a) te uredbe, cilj sustava potpora koji se njome utvrđuje jest „poticati upotrebu praksa poljoprivredne proizvodnje koje smanjuju onečišćujuće učinke poljoprivrede, što također pridonosi, smanjenjem proizvodnje, većoj ravnoteži tržišta” [neslužbeni prijevod].

8 Člankom 2. stavkom 1. navedene uredbe predviđalo se:

„Pod uvjetom pozitivnih učinaka na okoliš i prirodno okružje, sustav može obuhvaćati potpore poljoprivrednicima koji se obvežu da će:

(a) bitno smanjiti upotrebu gnojiva i/ili sredstava za zaštitu bilja ili održavati već provedena smanjenja ili uvesti ili održavati metode organske poljoprivrede;

(b) sredstvima koja nisu navedena u točki (a) proširiti biljnu proizvodnju, uključujući krmnu proizvodnju, ili održavati proširenu proizvodnju već poduzetu u prošlosti ili prenamijeniti obradivo zemljište u ekstenzivne travnate površine;

(c) smanjiti omjer goveda i ovaca po jedinici krmne površine;

(d) upotrebljavati druge prakse proizvodnje usklađene sa zahtjevom za zaštitu okoliša, prirodnih resursa, kao i za održavanje prirodnog okružja i krajobraza, ili uzgajati životinje lokalnih pasmina kojima prijeti izumiranje;

(e) održavati napušteno poljoprivredno ili šumsko zemljište;

(f) staviti poljoprivredno zemljište na ugar na najmanje dvadeset godina s ciljem upotrebe u svrhe povezane s okolišem, osobito radi uspostave rezervi biotopa ili prirodnih parkova ili radi zaštite voda;

(g) upravljati zemljištima za javni pristup i aktivnosti u slobodno vrijeme.” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 1257/1999

9 U skladu s člankom 22. Uredbe br. 1257/1999:

„Potpora za poljoprivredne metode koje su namijenjene zaštiti okoliša, održavanju krajolika (poljoprivredni okoliš) ili poboljšanju dobrobiti životinja pridonosi postizanju ciljeva politike Zajednice u pogledu poljoprivrede, okoliša i dobrobiti životinja na gospodarstvu.

Takva potpora promiče:

(a) načine korištenja poljoprivrednog zemljišta koji su sukladni zaštiti i poboljšanju okoliša, krajobraza i njegovih svojstava, prirodnih resursa, tla i genetske raznolikosti;

(b) ekološki prihvatljivo proširenje poljoprivrede i upravljanje sustavima pašnjaka niskog intenziteta;

(c) očuvanje poljoprivrednih okoliša visoke prirodne vrijednosti koji su u opasnosti;

(d) održavanje krajobraza i povijesnih znamenitosti na poljoprivrednom zemljištu;

(e) korištenje okolišnog planiranja u poljoprivrednoj praksi;

(f) poboljšanje dobrobiti životinja.”

10 Člankom 24. stavkom 1. prvim podstavkom te uredbe predviđa se:

„Potpora s obzirom na obvezu poljoprivrednog okoliša ili dobrobiti životinja odobrava se godišnje i izračunava na temelju:

(a) prijašnjih prihoda,

(b) dodatnih troškova koji su posljedica preuzete obveze, i

(c) potreba za poticajom."

Francuski propisi

Dekret od 19. lipnja 2006.

11 U skladu s člankom 1. devetim i desetim stavkom Dekreta br. 2006-710 od 19. lipnja 2006. o provedbi potpore dohotku predviđene Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. (JORF (Službeni list Francuske Republike) od 20. lipnja 2006., str. 9220.), kako je izmijenjen Dekretom br. 2008-1261 od 2. prosinca 2008. (JORF od 4. prosinca 2008., str. 18530., u daljnjem tekstu: Dekret od 19. lipnja 2006.):

„Radi primjene članka 40. stavka 5. [Uredbe br. 1782/2003], u obzir se uzimaju samo agro-okolišne obveze čiji je popis utvrđen uredbom ministra poljoprivrede, a koje su, ovisno o slučaju, dovele do smanjenja koje je najmanje istovjetno 20 %:

— iznosa potpora primljenih na temelju godina pod utjecajem, izračunanog u skladu s pravilima utvrđenim u istoj Uredbi, u odnosu na iznos isplaćen na temelju godina referentnog razdoblja koje nisu bile pod utjecajem;

[…]

Ako viša sila, iznimna okolnost ili agro-okolišna obveza utječu na sve godine […] referentnog razdoblja […] i dovode […] do smanjenja iznosa potpora […], uredbom ministra poljoprivrede utvrđuju se načini izračuna toga smanjenja.

[…]"

Uredba od 20. studenoga 2006.

12 Člankom 5. Uredbe od 20. studenoga 2006. o primjeni Dekreta br. 2006-710 od 19. lipnja 2006. (JORF (Službeni list Francuske Republike) od 25. studenoga 2006., str. 17707.), kako je izmijenjena Uredbom od 23. veljače 2010. (u daljnjem tekstu: Uredba od 20. studenoga 2006.) predviđa se:

„Radi primjene članka 1. devetog stavka gore navedenog Dekreta br. 2006-710 od 19. lipnja 2006., iznos potpora primljen tijekom jedne godine uzete u obzir jednak je zbroju svih iznosa primljenih za svaku od 11 vrsta potpora iz članka 1. stavka 1. ove Uredbe."

13 U skladu s člankom 6. stavcima 4. i 5. Uredbe od 20. studenoga 2006.:

„4. Referentni iznos poljoprivrednika, izračunan u skladu s odredbama iz članka 40. stavka 1. [Uredbe br. 1782/2003] revalorizira se za iznos jednak trećini razlike između prosječnog iznosa potpora primljenog tijekom godina referentnog razdoblja koje nisu pod utjecajem agro-okolišne obveze i prosječnog iznosa potpora primljenog tijekom godina referentnog razdoblja koje su pod utjecajem agro-okolišne obveze, kada omjer između:

— trećine razlike između prosječnog iznosa potpora primljenog tijekom godina referentnog razdoblja koje nisu pod utjecajem agro-okolišne obveze i prosječnog iznosa potpora primljenog tijekom godina referentnog razdoblja koje su pod utjecajem agro-okolišne obveze;

— i zbroja trećine te razlike i referentnog iznosa, izračunanog u skladu s člankom 40. stavkom 1. [Uredbe br. 1782/2003],

iznosi najmanje 6,6 %.

5. Stavci 3. i 4. ne primjenjuju se u slučaju kada je poljoprivrednik bio podvrgnut najmanje jednoj od agro-okolišnih obveza navedenih u članku 3. tijekom svake od tri godine referentnog razdoblja.”

14 Člankom 7. Uredbe od 20. studenoga 2006. određuje se:

„1. Ako je poljoprivrednik bio podvrgnut jednoj od agro-okolišnih obveza utvrđenih u članku 3. ove Uredbe tijekom svake od tri godine referentnog razdoblja, stopa smanjenja izračunana za primjenu članka 1. devetog stavka gore navedenog Dekreta od 19. lipnja 2006. odgovara odnosu između:

— razlike između iznosa potpora primljenog tijekom posljednje godine koja nije pod utjecajem agro-okolišne obveze i prosjeka iznosa potpora primljenih tijekom referentnog razdoblja;

— i zbroja te razlike i referentnog iznosa, izračunanog u skladu s odredbama članka 37. [Uredbe br. 1782/2003].

U smislu drugog stavka, iznos potpora primljen tijekom posljednje godine koja nije pod utjecajem agro-okolišne obveze odgovara iznosu potpora izračunanom u skladu s člankom 5. ove Uredbe, primljenom tijekom posljednje godine koja nije pod utjecajem agro-okolišne obveze, a na koji se primjenjuje koeficijent jednak omjeru prosjeka poljoprivredne površine koja se upotrebljavala tijekom referentnog razdoblja i poljoprivredne površine koja se upotrebljavala tijekom posljednje godine koja nije pod utjecajem agro-okolišne obveze.

2. Kada stopa smanjenja izračunana u skladu sa stavkom 1. dosegne prag od 20 % naveden u članku 1. devetom stavku gore navedenog Dekreta od 19. lipnja 2006., tada se njezinu referentnom iznosu dodaje iznos izračunan u skladu s člankom 37. [Uredbe br. 1782/2003].

Iznos koji se dodaje jednak je razlici između iznosa potpora primljenog tijekom posljednje godine koja nije pod utjecajem agro-okolišne obveze, izračunanog u skladu s člankom 1. posljednjim stavkom, i prosjeka iznosa potpora primljenih tijekom referentnog razdoblja.

3. Radi primjene ovoga članka, posljednja godina koja nije pod utjecajem agro-okolišne obveze ne smije prethoditi 1992. godini.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Confédération paysanne podnio je Conseil d'État (Državno vijeće) 28. travnja 2010. tužbu za poništenje članka 1. stavaka 2. do 4. Uredbe od 23. veljače 2010.

16 U prilog toj tužbi, osobito ističe dva tužbena razloga.

17 S jedne strane, Confédération paysanne tvrdi da se pobijane odredbe trebaju poništiti s obzirom na to da su donesene u skladu s člankom 1. devetim stavkom Dekreta od 19. lipnja 2006. Međutim, potonjim se dekretom povređuje članak 40. stavci 1. i 5. Uredbe br. 1782/2003 jer se njime pravo na revalorizaciju referentnog iznosa poljoprivrednika podvrgnutih agro-okolišnim obvezama tijekom cijelog ili dijela referentnog razdoblja temelji na smanjenju iznosa potpora koji su primili poljoprivrednici, a ne na smanjenju njihove razine proizvodnje.

18 S druge strane, Confédération paysanne tvrdi da se, temeljeći pravo na revalorizaciju referentnog iznosa poljoprivrednika čija je proizvodnja bila pod nepovoljnim utjecajem zbog agro-okolišnih obveza kojima su bili podvrgnuti tijekom cijelog referentnog razdoblja na usporedbi između iznosa potpora primljenog tijekom posljednje godine na koju nije utjecala agro-okolišna obveza, koja može sezati do 1992. godine, i prosjeka iznosa potpora primljenih tijekom referentnog razdoblja, člankom 1. stavcima 2. i 4. Uredbe od 23. veljače 2010. povrjeđuje zahtjev jednakog postupanja prema poljoprivrednicima, postavljen u članku 40. stavku 5. Uredbe br. 1782/2003. Ta povreda jednakog postupanja temelji se na činjenici da je iznos potpora navedenih u članku 1. Uredbe od 20. studenoga 2006. znatno porastao tijekom razdoblja od 1992. do 2000. tako da se, što se tiče poljoprivrednika podvrgnutih agro-okolišnim obvezama nekoliko godina prije početka referentnog razdoblja, takvom usporedba može samo iznimno prikazati smanjenje iznosa potpora dovoljno za ostvarivanje prava na revalorizaciju referentnog iznosa.

19 Budući da odgovor na tužbene razloge koje je istaknuo Confédération paysanne ovisi o tumačenju članka 40 stavaka 1., 2. i 5. Uredbe br. 1782/2003, Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1) Dopušta li se člankom 40. stavcima 1. i 5. [Uredbe br. 1782/2003] državama članicama, uzimajući u obzir njihov tekst, ali i njihovu svrhu, da temelje pravo na revalorizaciju referentnog iznosa poljoprivrednika čija je proizvodnja bila pod nepovoljnim utjecajem zbog agro-okolišnih obveza kojima su bili podvrgnuti tijekom cijelog ili dijela referentnog razdoblja na usporedbi između iznosa izravnih plaćanja primljenih tijekom godina koje su bile pod utjecajem tih obveza i iznosa primljenih tijekom godina koje nisu bile pod takvim utjecajem?

2) Dopušta li se člankom 40. stavcima 2. i 5. [Uredbe br. 1782/2003] državama članicama da temelje pravo na revalorizaciju referentnog iznosa poljoprivrednika čija je proizvodnja bila pod nepovoljnim utjecajem zbog agro-okolišnih obveza kojima su bili podvrgnuti tijekom cijelog referentnog razdoblja na usporedbi između iznosa izravnih plaćanja primljenog tijekom posljednje godine koja nije bila pod utjecajem agro-okolišne obveze, čak i ako je ta godina bila osam godina prije referentnog razdoblja, i prosječnog godišnjeg iznosa izravnih plaćanja primljenog tijekom referentnog razdoblja?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

20 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 40. stavak 5. prvi podstavak Uredbe br. 1782/2003 tumačiti na način da države članice imaju pravo temeljiti pravo na revalorizaciju referentnog iznosa poljoprivrednika čija je proizvodnja bila pod nepovoljnim utjecajem zbog agro-okolišnih obveza kojima su bili podvrgnuti tijekom cijelog ili dijela referentnog razdoblja na usporedbi između iznosa izravnih plaćanja primljenog tijekom godina koje su bile pod utjecajem takvih obveza i iznosa primljenog tijekom godina koje nisu bile pod tim utjecajem.

21 Prije odgovora na to pitanje, najprije treba istaknuti da, kao što tvrdi nezavisna odvjetnica u točki 24. svojega mišljenja, među jezičnim verzijama Uredbe br. 1782/2003, prije svake njezine izmjene, samo se u verziji članka 40. stavka 1. te uredbe na francuskom jeziku upotrebljava izraz „gravement affectée" (ozbiljno pogođena). Naime, u verzijama te odredbe na španjolskom, njemačkom, talijanskom, portugalskom i finskom jeziku kao jedini uvjet za isplatu potpora poljoprivrednim gospodarstvima navodi se da je proizvodnja „pogođena", dok se u verzijama na danskom, grčkom, engleskom, nizozemskom i švedskom postavlja uvjet „nepovoljnog utjecaja", a da se ne zahtijeva da proizvodnja bude ozbiljno pogođena.

22 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nužnost ujednačene primjene i tumačenja akta Unije isključuje da se isti razmatra izdvojeno u jednoj od svojih verzija, već zahtijeva tumačenje s obzirom kako na stvarnu volju svog autora tako i na cilj koji on slijedi, s obzirom na, osobito, verzije utvrđene na svim drugim službenim jezicima (vidjeti među ostalim presude od 3. lipnja 2010., Internetportal und Marketing, C-569/08, Zb. str. I-4871., t. 35., kao i od 9. lipnja 2011., Eleftheri tileorasi i Giannikos, C-52/10, Zb. str. I-4973., t. 23.).

23 U tom pogledu, treba, s jedne strane, napomenuti da je posebnost verzije članka 40. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003 na francuskom jeziku postojala već u tekstu Prijedloga uredbe Vijeća o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju programa potpore za proizvođače određenih kultura [COM(2003) 23 *final*].

24 S druge strane, treba podsjetiti da je klauzula o odstupanju iz članka 40. Uredbe br. 1782/2003 namijenjena prilagodbi pravila za izračun referentnog iznosa predviđenog u okviru takozvanog „povijesnog" modela i na temelju kojeg poljoprivrednici koji su tijekom referentnog razdoblja koje obuhvaća kalendarske godine od 2000. do 2002. ostvarili pravo na plaćanje na temelju barem jednog programa potpore iz Priloga VI. toj uredbi, imaju pravo na potporu izračunanu na temelju referentnog iznosa koji se za svakog poljoprivrednika dobiva od godišnjeg prosjeka ukupnih plaćanja odobrenih u okviru navedenih programa u tom razdoblju.

25 Konkretno, članak 40. stavak 5. Uredbe br. 1782/2003 u vezi sa stavkom 1. navedenog članka omogućuje poljoprivrednicima podvrgnutima agro-okolišnim obvezama tijekom referentnog razdoblja na temelju uredbi br. 2078/92 i br. 1257/1999 da zahtijevaju da se njihov referentni iznos izračuna na temelju kalendarske godine ili kalendarskih godina referentnog razdoblja na koje nisu utjecale takve obveze (vidjeti presudu od 11. studenoga 2010., Grootes, C-152/09, Zb. str. I-11285., t. 60.).

26 Proširenjem programa iznimnih okolnosti na poljoprivrednike koji su tijekom referentnog razdoblja bili podvrgnuti agro-okolišnim obvezama na temelju uredbi br. 2078/92 i br. 1257/1999, zakonodavac Unije smatrao je da poljoprivrednik koji se obvezao na takve obveze ne smije biti kažnjen u okviru kasnijeg programa potpore Unije upravo zbog tih obveza jer nije mogao predvidjeti da će njegova odluka imati posljedice za buduća izravna plaćanja na temelju kasnije donesenog propisa (vidjeti gore navedenu presudu Grootes, t. 36. i 44.).

27 Takvo tumačenje potkrijepljeno je pripremnim aktima Uredbe br. 1782/2003 i osobito dokumentom naslovljenim „Program jedinstvenih plaćanja, posebni slučajevi, nacionalna rezerva”, koji je podijeljen 28. svibnja 2003. na sastanku radne skupine za horizontalna poljoprivredna pitanja [(DS 200/03 REV 1) i preuzet u Prilogu IV. Dokumentu Vijeća br. 9971/03 od 3. lipnja 2003.], a na temelju kojega, u skladu s presudom Mulder od 28. travnja 1988. (120/86, Zb. str. 2321., t. 24.) treba omogućiti poljoprivrednicima s agro-okolišnim obvezama da ostvare prava na program iznimnih okolnosti.

28 Međutim, ni u pripremnim aktima Uredbe br. 1782/2003 ni u odredbama navedene uredbe ne navodi se da je namjera zakonodavca bila za primjenu navedenog programa u pogledu tih poljoprivrednika postaviti uvjet da je njihova proizvodnja bila „ozbiljno” pogođena.

29 Nakon tog pojašnjenja, kako bi se odgovorilo na prvo pitanje, potrebno je naglasiti da je, kao što proizlazi iz točke 26. ove presude, cilj zakonodavca bio postići da poljoprivrednici koji su tijekom referentnog razdoblja bili podvrgnuti tim agro-okolišnim mjerama budu u istoj situaciji u kakvoj bi se nalazili da nisu sudjelovali u tim mjerama.

30 Osim toga, iz strukture članka 40. Uredbe br. 1782/2003 proizlazi da je činjenica da je predmetni poljoprivrednik bio tijekom referentnog razdoblja podvrgnut agro-okolišnim obvezama na temelju uredbi br. 2078/92 i br. 1257/1999 dovoljna sama po sebi da navedeni poljoprivrednik ima pravo na to da se njegov referentni iznos izračuna na temelju kalendarske godine ili kalendarskih godina navedenog razdoblja koje nisu podvrgnute takvim obvezama, bez potrebe da se procjenjuje je li, kao posljedica tih obveza, proizvodnja tog poljoprivrednika bila pogođena.

31 Naime, kao što proizlazi iz članka 2. Uredbe br. 2078/92, u vezi s člankom 1. točkom (a) te uvodnim izjavama 2. i 12. te uredbe, kao i s člankom 22. Uredbe br. 1257/1999, navedene obveze, u mjeri u kojoj se njima zahtijeva provedba načina upotrebe poljoprivrednih zemljišta koji uključuju osobito smanjenje upotrebe gnojiva i sredstava za zaštitu bilja, proširenje poljoprivrede, smanjenje omjera goveda i ovaca po jedinici krmne površine tako da to dovodi do gubitka prihoda, stavljanje poljoprivrednog zemljišta na ugar s ciljem upotrebe u svrhe povezane s okolišem, ili upravljanje zemljištima za javni pristup i aktivnosti u slobodno vrijeme, same po sebi nepovoljno utječu na proizvodnju poljoprivrednika koji im je podvrgnut.

32 Osim toga, poljoprivrednik na čiju je proizvodnju utjecala primjena mjera koje su proizašle iz agro-okolišnih obveza može u određenim okolnostima biti suočen s teškoćama ili čak u nemogućnosti uspostaviti točan odnos između navedenih obveza i smanjenja svoje poljoprivredne proizvodnje.

33 Upravo iz tih razloga, na temelju članka 40. stavka 5. Uredbe br. 1782/2003, sudjelovanje u agro-okolišnim mjerama predviđenima uredbama br. 2078/92 i br. 1257/1999 dovodi do jednakih posljedica za poljoprivrednike kao da na njihovu proizvodnju nepovoljno utječu viša sila ili iznimne okolnosti.

34 Iz toga slijedi da se članak 40. stavak 5. prvi podstavak Uredbe br. 1782/2003 treba tumačiti na način da svaki poljoprivrednik, samom činjenicom da je tijekom referentnog razdoblja bio podvrgnut agro-okolišnim obvezama na temelju uredbi br. 2078/92 i br. 1257/1999, ima pravo zahtijevati da se njegov referentni iznos izračuna na temelju kalendarske godine ili kalendarskih godina referentnog razdoblja koje nisu podlijegale takvim obvezama.

Drugo pitanje

35 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 40. stavak 5. drugi podstavak Uredbe br. 1782/2003 tumačiti na način da države članice imaju pravo temeljiti pravo na revalorizaciju referentnog iznosa poljoprivrednika čija je proizvodnja bila pod utjecajem zbog agro-okolišnih obveza kojima su bili podvrgnuti tijekom cijelog razdoblja od 1997. do 2002. na

usporedbi između iznosa izravnih plaćanja primljenog tijekom posljednje godine koja nije bila pod utjecajem agro-okolišne obveze, čak i ako je ta godina bila osam godina prije referentnog razdoblja, i prosječnog godišnjeg iznosa izravnih plaćanja primljenog tijekom referentnog razdoblja.

36 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, treba odgovoriti na drugo pitanje da članak 40. stavak 5. drugi podstavak Uredbe br. 1782/2003 treba tumačiti na način da svaki poljoprivrednik, samom činjenicom da je tijekom razdoblja od 1997. do 2002. bio podvrgnut agro-okolišnim obvezama na temelju uredbi br. 2078/92 i br. 1257/1999, ima pravo zahtijevati da se njegov referentni iznos izračuna na temelju objektivnih kriterija i na način kojim se osigurava jednako postupanje prema poljoprivrednicima i izbjegava narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

37 Treba dodati da je, u skladu s načelom lojalne suradnje, na nacionalnim sudovima da primijene, u okviru svojih nadležnosti, članak 40. stavak 5. prvi i drugi podstavak Uredbe br. 1782/2003 te da osiguraju njegov puni učinak, ako je potrebno, ne primjenjujući sve suprotne nacionalne odredbe, uključujući sve kasnije nacionalne odredbe (vidjeti u tom smislu presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, Zb. str. 629., t. 24., i od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, t. 45.).

Troškovi

38 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 40. stavak 5. prvi podstavak Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima te o izmjeni uredbi (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1009/2008 od 9. listopada 2008., treba tumačiti na način da svaki poljoprivrednik, samom činjenicom da je tijekom referentnog razdoblja bio podvrgnut agro-okolišnim obvezama na temelju uredbi Vijeća (EEZ) br. 2078/92 od 30. lipnja 1992. o metodama poljoprivredne proizvodnje koje su u skladu sa zahtjevima zaštite prirode i održavanja krajobraza i (EZ) br. 1257/1999 od 17. svibnja 1999. o potpori Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 2223/2004 od 22. prosinca 2004., ima pravo zahtijevati da se njegov referentni iznos izračuna na temelju kalendarske godine ili kalendarskih godina referentnog razdoblja koje nisu podlijegale takvim obvezama.**

2. **Članak 40. stavak 5. drugi podstavak Uredbe br. 1782/2003, kako je izmijenjena Uredbom br. 1009/2008 treba tumačiti na način da svaki poljoprivrednik, samom činjenicom da je tijekom razdoblja od 1997. do 2002. bio podvrgnut agro-okolišnim obvezama na temelju uredbi br. 2078/92 i br. 1257/1999, kako je izmijenjena Uredbom br. 2223/2004, ima pravo zahtijevati da se njegov referentni iznos izračuna na temelju objektivnih kriterija i na način kojim se osigurava jednako postupanje prema poljoprivrednicima i izbjegava narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.**

Potpisi