Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

12. studenoga 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Uredba (EZ) br. 73/2009 – Članci 7. stavak 1., 10. stavak 1., 121. i 132. stavak 2. – Provedbeni akti te uredbe – Valjanost u pogledu UFEU-a Akta o pristupanju iz 2003. i načela nediskriminacije, pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja i dobre uprave – Modulacija izravnih plaćanja dodijeljenih poljoprivrednicima – Smanjenje iznosa – Razina izravnih plaćanja primjenjiva u državama članicama Europske zajednice u njezinu sastavu na dan 30. travnja 2004. i u državama članicama koje su pristupile Zajednici 1. svibnja 2004. – Neobjavljivanje i nepostojanje obrazloženja“

U predmetu C-103/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalni upravni sud u Vilniusu, Litva), odlukom od 10. veljače 2014., koju je Sud zaprimio 4. ožujka 2014., u postupku

Bronius Jakutis,

Kretingalės kooperatinė ŽŪB

protiv

Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,

Lietuvos valstybė,

uz sudjelovanje:

Lietuvos Respublikos Vyriausybė,

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik trećeg vijeća, u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, J. Malenovský, M. Safjan (izvjestitelj), A. Prechal i K. Jürimäe suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 25. veljače 2015.,

* Jezik postupka: litavski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za B. Jakutisa i Kretingalės kooperatinė ŽŪB, E. Pranauskas, J. Sviderskis i I. Vėgėlė, *advokatas*,

— za litavsku vladu, D. Kriaučiūnas, K. Anužis, R. Makelis, A. Karbauskas i K. Vainienė, u svojstvu agenata,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za Vijeće Europske unije, E. Karlsson i J. Vaičiukaitė, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, H. Kranenborg i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. lipnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 39. UFEU-a, točke 27. podtočke (b) poglavlja 6.A Priloga II. Aktu o uvjetima pristupanja Europskoj uniji Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Republike Slovačke te o izmjenama Ugovora na kojima se temelji Europska unija (SL 2003., L 236, str. 33., u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju iz 2003.) i članaka 7. stavka 1., 10. stavka 1., 121. i 132. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL L 30, str. 16. i ispravak SL 2010., L 43, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.) kao i na ocjenu valjanosti članaka 10. stavka 1. i 132. stavka 2. Uredbe br. 73/2009, ispravka te uredbe objavljenog u *Službenom listu Europske unije* od 18. veljače 2010., Provedbene odluke Komisije C(2012) 4391 *final* od 2. srpnja 2012. o odobravanju dodjele dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja u Litvi za 2012. godinu i radnog dokumenta Komisije DS2011/14/REV2 od 20. listopada 2011.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između B. Jakutisa i Kretingalės kooperatinė ŽŪB (poljoprivredna zadruga iz Kretingalėa), s jedne strane, i Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (Nacionalna agencija za plaćanja pri litavskom Ministarstvu poljoprivrede, u daljnjem tekstu: Agencija) i Lietuvos valstybė (Država Litva), s druge strane, povodom modulacije izravnih plaćanja Europske unije i smanjenja dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja (u daljnjem tekstu: DNIP) za 2012. godinu tužiteljima iz glavnog postupka, koji zahtijevaju naknadu izmakle dobiti.

Pravni okvir

Akt o pristupanju iz 2003.

3 Članak 9. Akta o pristupanju iz 2003. određuje:

„Odredbe ovog Akta čija je svrha ili učinak stavljanje izvan snage ili izmjena akata koje su donijele institucije, a koje nisu prijelazna mjera, imaju isti pravni status kao i odredbe koje one stavljaju izvan snage ili mijenjaju te podliježu istim pravilima kao i te odredbe.“ [neslužbeni prijevod]

4 Sukladno odredbama članka 23. navedenog akta:

„Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, može provesti prilagodbe odredaba ovog Akta koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku [ZPP], a koje se mogu pokazati potrebnima kao rezultat mijenjanja pravila Zajednice. Takve se prilagodbe mogu napraviti prije dana pristupanja.“ [neslužbeni prijevod]

5 Članak 57. navedenog akta glasi:

„1. Ako je akte institucija prije pristupanja potrebno prilagoditi zbog pristupanja, a potrebne prilagodbe nisu predviđene u ovom Aktu ili njegovim prilozima, te se prilagodbe provode u skladu s postupkom utvrđenim u stavku 2. Te prilagodbe stupaju na snagu od dana pristupanja.

2. U tu svrhu Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, ili Komisija, ovisno o tome koja je od tih dviju institucija donijela izvorne akte, sastavlja potrebne tekstove.“ [neslužbeni prijevod]

Uredba (EZ) br. 1259/1999

6 Uredba Vijeća (EZ) br. 1259/1999 od 17. svibnja 1999. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (SL L 160, str. 113.) – sukladno svojem članku 1. – primjenjivala se na plaćanja koja su izravno dodijeljena poljoprivrednicima u okviru programa potpore koji potpada pod ZPP i koja su financirana, djelomično ili u cijelosti, od Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), osim plaćanja predviđenih 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.).

7 Poglavljem 6. A točkom 27. podtočkom (b) Priloga II. Aktu o pristupanju iz 2003. u Uredbu br. 1259/1999, među ostalim, uneseni su članci 1.a do 1.c o programima potpore u novim državama članicama.

8 Članak 1.a Uredbe br. 1259/1999 utvrdio je program izravnih plaćanja koji je postupno uvođen u nove države članice. Tim je člankom određeno:

„Uvođenje programa potpore u novim državama članicama

U Češkoj Republici, Estoniji, Cipru, Latviji, Litvi, Mađarskoj, Malti, Poljskoj, Sloveniji i Slovačkoj (u daljnjem tekstu: nove države članice) izravna se plaćanja dodijeljena po osnovi programa potpore navedenih u članku 1. uvode u skladu sa sljedećim rasporedom povećanja izraženih u obliku postotka razine tih plaćanja koja je primjenjiva u Zajednici u njezinu sastavu na dan 30. travnja 2004.

— 25% u 2004.

— 30% u 2005.

— 35% u 2006.

— 40% u 2007.

— 50% u 2008.

— 60% u 2009.

— 70% u 2010.

— 80% u 2011.

— 90% u 2012.

— 100% počevši od 2013.“ [neslužbeni prijevod]

9 Člankom 1.c Uredbe br. 1259/1999 utvrđen je program jedinstvenih plaćanja po površini (u daljnjem tekstu: PJPP), koji nove države članice mogu primijeniti kao zamjenu za izravna plaćanja dodijeljena na ime programa potpore navedenih u članku 1. te uredbe.

10 Člankom 1.c Uredbe br. 1259/1999 novim državama članicama dopuštena je dodjela DNIP-a. U njegovu stavku 1. bilo je određeno:

„Za potrebe ovog članka ‚nacionalni program sličan programima ZPP-a’ znači svaki nacionalni program izravnih plaćanja primjenjiv prije dana pristupanja novih država članica i na temelju kojeg je poljoprivrednicima dodijeljena potpora u pogledu proizvodnje koja potpada pod jedan od programa izravnih plaćanja [Unije] nabrojenih u Prilogu 1.“ [neslužbeni prijevod]

11 Sukladno stavku 2. posljednjem podstavku navedenog članka:

„Ukupan iznos izravnih potpora koje se mogu isplatiti poljoprivrednicima u novim državama članicama nakon pristupanja po osnovi primjenjivog programa [Unije], uključujući i sva [DNIP], ne može premašiti razinu izravne potpore na koju bi taj poljoprivrednik imao pravo na temelju odgovarajućeg programa [Unije], u obliku u kojem će on u tom trenutku važiti u državama članicama Zajednice u njezinu sastavu na dan 30. travnja 2004.“ [neslužbeni prijevod]

12 Članak 1.c stavci 4., 5. i 8. Uredbe br. 1259/1999 glasio je:

„4. Ako odluči primijeniti [PJPP], nova država članica može dodijeliti dodatnu izravnu nacionalnu potporu pod uvjetima navedenima u stavcima 5. i 8.

5. Ukupan iznos po sektoru dodatne nacionalne potpore dodijeljene za određenu godinu prilikom provedbe [PJPP-a] mora biti unutar granica posebnog financijskog okvira za svaki sektor. Taj financijski okvir jednak je razlici između:

— ukupnog iznosa potpore koji proizlazi iz primjene bilo prve bilo druge alineje stavka 2., ovisno o slučaju, i

— ukupnog iznosa izravne potpore koja bi bila dostupna u odnosnoj novoj državi članici u predmetnoj godini u okviru [PJPP-a].

[…]

8. Za poljoprivredne djelatnosti obuhvaćene zajedničkim uređenjem tržišta koje ne primaju izravne potpore po osnovi jednog od programa potpore navedenog u članku 1. ne može se dodijeliti nikakvo plaćanje ni dodatna nacionalna potpora.“ [neslužbeni prijevod]

Uredba (EZ) br. 1782/2003

13 Uredba Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike te o izmjeni uredaba (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, 21. 10. 2003., str. 1.) u članku 10., naslovljenom „Modulacija“, određivala je:

„1. Bilo koji iznos izravnih plaćanja koji se u određenoj kalendarskoj godini dodjeljuje poljoprivredniku u nekoj državi članici smanjuje se svake godine do 2012. za sljedeće postotke:

— u 2005. za 3%,

— u 2006. za 4%,

— u 2007. za 5%,

— u 2008. za 5%,

— u 2009. za 5%,

— u 2010. za 5%,

— u 2011. za 5%,

— u 2012. za 5%.

[…]“ [neslužbeni prijevod]

14 Odlukom Vijeća 2004/281/EZ od 22. ožujka 2004. o prilagodbi Akta o uvjetima pristupanja Europskoj uniji Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Republike Slovačke te o izmjenama Ugovora na kojima se temelji Europska unija nakon reforme zajedničke poljoprivredne politike (SL L 93, str. 1.) u Uredbu br. 1782/2003, među ostalima, dodani su članci 143.a do 143.c.

15 Članak 143.a Uredbe br. 1782/2003 preuzeo je raspored postupnog uvođenja izravnih plaćanja utvrđen u članku 1.a Uredbe br. 1259/1999, dok je članak 143.c Uredbe br. 1782/2009 sadržavao pravila koja su se odnosila na program jedinstvenih plaćanja po površini.

16 Po uzoru na članak 1.c Uredbe br. 1259/1999, članak 143.c Uredbe br. 1782/2003 novim državama članicama dopuštao je dodjeljivanje dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja te je u stavku 2. podstavku 4. predviđao i da ukupan iznos izravnih potpora koje se mogu isplatiti poljoprivrednicima u novim državama članicama nakon pristupanja u sklopu primjenjivog sustava izravnih plaćanja, uključujući i sva dodatna nacionalna izravna plaćanja, ne premašuje razinu izravne potpore na koju bi taj poljoprivrednik imao pravo u sklopu odgovarajućeg sustava izravnih plaćanja u obliku primjenjivom u državama članicama Zajednice u njezinu sastavu na dan 30. travnja 2004.

17 Uredbom Vijeća (EZ) br. 583/2004 od 22. ožujka 2004. o prilagodbi uredaba br. 1782/2003., (EZ) br. 1786/2003 o zajedničkoj organizaciji tržišta suhe stočne hrane i br. 1257/1999 zbog pristupanja Češke Republike, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije i Slovačke Europskoj uniji (SL L 91, str. 1.), u Uredbu br. 1782/2003, među ostalim, unesen je članak 12.a.

18 Članak 12.a Uredbe br. 1782/2003 u stavku 1. određivao je:

„Članci 10. i 12. primjenjuju se u novim državama članicama tek od početka godine u kojoj je razina izravnih plaćanja koja se primjenjuje u novim državama članicama barem jednaka razini izravnih plaćanja koja se na taj dan primjenjivala u Zajednici u njezinu sastavu na dan 30. travnja 2004.“ [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 73/2009

19 U skladu s uvodnom izjavom 17. Uredbe br. 73/2009:

„Modulacijom se neto iznos koji se isplaćuje poljoprivrednicima u novim državama članicama ne bi trebao smanjiti ispod iznosa koji se isplaćuje poljoprivrednicima u državama članicama koje nisu nove države članice. Stoga bi nakon početka primjene modulacije na poljoprivrednike u novim državama članicama stopa sniženja trebala biti ograničena na razliku između iznosa u okviru rasporeda za postupno uvođenje potpore i iznosa koji se isplaćuje u državama članicama koje nisu nove države članice slijedom primjene modulacije. Nadalje, modulacija bi se trebala uzimati u obzir pri dodjeli dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja poljoprivrednicima [DNIP] u novim državama članicama na koje se primjenjuje modulacija.“

20 Sukladno članku 2. točki (d) navedene uredbe, „izravno plaćanje“ znači „plaćanje koje se izravno dodjeljuje poljoprivrednicima u okviru programa plaćanja iz Priloga I.“.

21 Članak 7. navedene uredbe, naslovljen „Modulacija“, određuje:

„1. Bilo koji iznos izravnih plaćanja koji se u određenoj kalendarskoj godini dodjeljuje poljoprivredniku i prelazi 5000 [eura] smanjuje se svake godine do 2012. za sljedeće postotke:

a) u 2009. za 7%;

b) u 2010. za 8%;

c) u 2011. za 9%;

d) u 2012. za 10%.

2. Sniženja iz stavka 1. uvećavaju se za 4 postotna boda u slučaju iznosa većih od 300.000 [eura].

[…]“

22 Članak 10. Uredbe br. 73/2009, naslovljen „Posebna pravila za modulaciju u novim državama članicama“, određuje:

„1. Članak 7. primjenjuje se na poljoprivrednike u novim državama članicama u bilo kojoj kalendarskoj godini samo ako je razina izravnih plaćanja koja se primjenjuje u toj državi članici za tu kalendarsku godinu u skladu s člankom 121. barem jednaka razini koja se tada primjenjivala u državama članicama koje nisu nove države članice, uzimajući u obzir sva sniženja primijenjena na temelju članka 7. stavka 1.

2. Ako se članak 7. primjenjuje na poljoprivrednike u novoj državi članici, primjenjivi postotak sukladno članku 7. stavku 1. ograničen je na razliku između razine izravnih plaćanja koja se primjenjuju na temelju članka 121. i razine u državama članicama koje nisu nove države članice, uzimajući u obzir sva sniženja primijenjena na temelju članka 7. stavka 1.

[…]“

23 Članak 121. navedene uredbe predviđa:

„U novim državama članicama […] izravna se plaćanja uvode u skladu sa sljedećim rasporedom povećanja izraženih u obliku postotka tada primjenjivog iznosa tih plaćanja u državama članicama koje nisu nove države članice:

— 60% u 2009.,

— 70% u 2010.,

— 80% u 2011.,

— 90% u 2012.,

— 100% od 2013.

[…]“

24 U skladu s člankom 132. stavkom 2. navedene uredbe:

„Uz odobrenje Komisije nove države članice imaju mogućnost nadopuniti bilo koje izravno plaćanje:

(a) u pogledu svih izravnih plaćanja, do 30 postotnih bodova iznad primjenjivog iznosa iz članka 121. u odnosnoj godini. […] U pogledu izravnih plaćanja iz poglavlja 7. glave IV. Uredbe (EZ) br. 1782/2003, nove države članice mogu nadopuniti izravna plaćanja do 100%. […]

ili

(b) i. u pogledu izravnih plaćanja osim programa jedinstvenih plaćanja, do ukupnog iznosa izravne potpore, uvećanog za 10 postotnih bodova, na koju bi poljoprivrednik u novoj državi članici imao pravo za pojedine proizvode u kalendarskoj godini 2003. u okviru nacionalnog programa usporedivog sa ZPP-om. Međutim, u Litvi se referentnom godinom smatra kalendarska godina 2002. […];

ii. u pogledu programa izravnih plaćanja, do ukupnog iznosa dodatne nacionalne izravne potpore koju može dodijeliti nova država članica za određenu godinu i koji je ograničen posebnom financijskom omotnicom. Ta je omotnica jednaka razlici između:

— ukupnog iznosa nacionalne izravne potpore usporedive sa ZPP-om koja bi bila dostupna u odnosnoj novoj državi članici za kalendarsku godinu 2003. ili, u slučaju Litve, za kalendarsku godinu 2002., svaki put uvećanog za 10 postotnih bodova. […], i

— nacionalne gornje granice te nove države članice iz Priloga VIII., prema potrebi prilagođene u skladu s člankom 51. stavkom 2.

Za izračun ukupnog iznosa iz prve alineje ove podtočke uključuju se nacionalna izravna plaćanja ili njihove sastavnice koje odgovaraju izravnim plaćanjima Zajednice, ili njihove sastavnice koje su uzete u obzir pri izračunu stvarne gornje granice predmetne nove države članice u skladu s člankom 40. i člankom 51. stavkom 2.

Za svako odnosno izravno plaćanje nova država članica može donijeti odluku o primjeni točke (a) ili točke (b) prvog podstavka.

[…]“

25 Posljednji podstavak stavka 2. članka 132. Uredbe br. 73/2009 prvotno je glasio:

„Od 2012. godine ukupan iznos izravnih potpora koje je moguće dodijeliti nakon pristupanja poljoprivredniku u novim državama članicama na temelju primjenjivog izravnog plaćanja, uključujući i [DNIP], ne može premašiti razinu izravne potpore na koju bi taj poljoprivrednik imao pravo na temelju odgovarajućeg izravnog plaćanja primjenjivog u danom trenutku u državama članicama koje nisu nove države članice, vodeći računa o primjeni članaka 7. i 10.“ [neslužbeni prijevod]

26 Na svim je službenim jezicima navedena odredba ispravljena putem ispravka objavljenog u *Službenom listu Europske unije* od 18. veljače 2010., te glasi:

„Ukupna izravna potpora koja se može dodijeliti poljoprivredniku u novoj državi članici nakon pristupanja u okviru odgovarajućeg izravnog plaćanja, uključujući sva [DNIP], ne smije prijeći iznos izravne potpore na koju bi poljoprivrednik imao pravo u okviru odgovarajućeg izravnog plaćanja koje se tada primjenjuje u državama članicama koje nisu nove države članice, uzimajući u obzir, i to od 2012., primjenu članka 7. u vezi s člankom 10.“

27 Članak 132. stavci 4. do 8. Uredbe br. 73/2009 određuje:

„4. Ako nova država članica odluči primjenjivati [PJPP], ta nova država članica može dodijeliti dodatnu nacionalnu izravnu potporu pod uvjetima iz stavaka 5. i 8.

5. Ukupni iznos dodatne nacionalne potpore dodijeljene u godini u kojoj se primjenjuje program jedinstvenih plaćanja po površini može biti ograničen posebnim financijskim okvirom po (pod)sektoru pod uvjetom da se takav posebni financijski okvir za (pod)sektor odnosi samo na:

(a) izravna plaćanja kombinirana s programom jedinstvenih plaćanja; i/ili

(b) za 2009. jedno ili više izravnih plaćanja koja su isključena ili mogu biti isključena iz programa jedinstvenih plaćanja u skladu s člankom 70. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1782/2003, ili koja se mogu djelomično provesti u skladu s člankom 64. stavkom 2. te Uredbe;

(c) od 2010. jedno ili više izravnih plaćanja koja se mogu djelomično provesti ili posebnu potporu iz članka 51. stavka 2. i članka 68. ove Uredbe.

Ovaj je okvir jednak razlici između:

(a) ukupnog iznosa potpore po (pod)sektoru koji proizlazi iz primjene točke (a) ili (b) prvog podstavka stavka 2., ovisno o slučaju; i

(b) ukupnog iznosa izravne potpore koja bi bila dostupna u odnosnoj novoj državi članici za isti (pod)sektor u predmetnoj godini u okviru [PJPP-a].

6. Nova država članica može na temelju objektivnih mjerila i uz odobrenje Komisije utvrditi iznose dodatne nacionalne potpore koja će se dodijeliti.

7. Odobrenje Komisije:

(a) utvrđuje odnosne nacionalne programe izravnih plaćanja usporedivih sa ZPP-om ako se primjenjuje točka (b) prvog podstavka stavka 2.;

(b) utvrđuje iznos do kojeg je moguća isplata dodatne nacionalne potpore, stopu dodatne nacionalne potpore i, prema potrebi, uvjete za njezinu dodjelu;

(c) dodjeljuje se uz prilagodbe koje se vrše u mjeri u kojoj je to potrebno zbog razvoja ZPP-a.

8. Dodatna nacionalna plaćanja ili potpora ne dodjeljuju se za poljoprivredne aktivnosti za koje izravna plaćanja nisu predviđena u državama članicama koje nisu nove države članice.“

28 Uredbom (EU) br. 671/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2012. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL L 204, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 69., str. 206.) u potonju uredbu, među ostalim, unesen je članak 133.a, naslovljen „Prijelazna nacionalna potpora“, prema kojem:

„1. […] nove države članice koje primjenjuju [PJPP] mogu dodjeljivati prijelaznu nacionalnu potporu u 2013.

Osim u slučaju Cipra, dodjela takve potpore je podložna odobrenju Komisije u skladu sa stavkom 5.

2. Prijelazna nacionalna potpora može se dodijeliti poljoprivrednicima u sektorima za koja su [DNIP] i, u slučaju Cipra, državne potpore, odobrene u 2012. sukladno člancima 132. i 133.

3. Uvjeti za dodjelu potpore istovjetni su uvjetima za dodjelu plaćanja na temelju članaka 132. i 133. za 2012.

[…]“

Uredba (EU) br. 1307/2013

29 Članak 37. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL L 347, str. 608.), određuje:

„Uvjeti za dodjelu prijelazne nacionalne potpore moraju biti istovjetni onima odobrenima za dodjelu plaćanja u skladu s člankom 132. stavkom 7. ili člankom 133.a Uredbe (EZ) br. 73/2009 za 2013. godinu, osim smanjenja plaćanja koje je rezultat primjene članka 132. stavka 2. u vezi s člancima 7. i 10. te Uredbe.“

Uredba (EU) br. 1310/2013

30 Uredbom (EU) br. 1310/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju određenih prijelaznih odredaba o potpori ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i o izmjenama Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu sredstava i njihove raspodjele za godinu 2014. i o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 i uredaba (EU) br. 1307/2013, (EU) br. 1306/2013i (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu njihove primjene u godini 2014. (SL L 347, str. 865.) u Uredbu br. 73/2009 unesen je članak 133.b, naslovljen „Prijelazna državna potpora u 2014.“, koji u stavku 3. određuje:

„Potpora iz ovog članka može se dodijeliti poljoprivrednicima u sektorima za koje je, u skladu s člankom 133.a, dodijeljena prijelazna državna potpora […].“

Provedbena odluka C(2012) 4391 final

31 Šesta uvodna izjava Provedbene odluke C(2012) 4391 *final* glasi:

„Komisija je objavila radni dokument za potrebe odbora za upravljanje izravnim plaćanjima od 20. listopada 2011., u kojem su sadržana detaljna objašnjenja glede načina pristupanja smanjenjima dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja koja moraju primijeniti određene nove države članice u 2012. godini, na temelju članka 132. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 73/2009.“

32 Provedbena odluka C(2012) 4391 *final* sadržava sljedeća dva članka:

„Članak 1.

1. Za 2012. godinu Litva je ovlaštena dodijeliti [DNIP] u skladu s uvjetima utvrđenima u njezinu zahtjevu od 22. ožujka 2012.

2. Razina do koje se [DNIP] može isplaćivati i odgovarajuća najviša stopa utvrđeni su prilogu ovoj odluci.

3. Tečaj koji se mora koristiti za plaćanja jest tečaj koji se primjenjuje na plaćanja dodijeljena u okviru [PJPP-a] previđenog člankom 122. Uredbe (EZ) br. 73/2009.

4. Kada ukupan iznos izravnih plaćanja koja se dodjeljuju nekom poljoprivredniku prema Uredbi (EZ) br. 73/2009, uključujući i sva [DNIP], premašuje 5000 [eura], iznos koji odgovara 10% ukupnog iznosa koji premašuje 5000 [eura] odbija se od iznosa [DNIP-a] koji valja dodijeliti tom poljoprivredniku, u skladu s prilogom ovoj odluci. Taj se postotak uvećava za četiri postotna boda kada ukupan iznos svih izravnih plaćanja, uključujući i sva [DNIP], premašuje 300.000 [eura], ali se smanjenje primjenjuje samo na onaj dio ukupnog iznosa koji premašuje 300.000 [eura] i koji se sastoji od [DNIP-a].

Članak 2.

Ova je odluka upućena Republici Litvi.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

33 Od pristupanja Republike Litve Uniji prihod litavskih poljoprivrednika podržava se putem izravnih plaćanja, koja uključuju plaćanja koja financira proračun Unije te nacionalna izravna plaćanja koja financira proračun dotične države. Republika Litva odabrala je PJPP. Prema tom programu, plaćanje se izračunava tako da se iznos godišnjeg financijskog okvira dotične države podijeli s poljoprivrednom površinom relevantnom za korištenje potpore.

34 U skladu s Aktom o pristupanju iz 2003., izravna plaćanja Unije litavskim poljoprivrednicima postupno su se povećavala. Tek su nakon 2013. godine trebala dosegnuti 100% razine izravnih plaćanja koja se isplaćuju u državama članicama koje nisu nove države članice. Do tog datuma nove su države članice bile ovlaštene dodijeliti DNIP, nakon Komisijina odobrenja.

35 Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, cilj utvrđen Aktom o pristupanju iz 2003. – da se u 2012. godini dosegne razina izravnih plaćanja od 90% izravnih plaćanja u državama članicama koje nisu nove države članice – u Litvi nije ostvaren. Do toga je dovela činjenica da su izravna plaćanja dodjeljivana na osnovi referentnog prinosa poljoprivrednih kultura koji je utvrđen između 2000. i 2002. godine. Na toj je osnovi izračunat i financijski okvir Republike Litve za izravna plaćanja u visini 100%, koji se dijeli s

osnovnom površinom kako bi se izračunalo izravno plaćanje po hektaru. Sve do 2012. godine referentni prinos znatno se povećavao, a i osnovna površina postojano je rasla. Posljedično, iznos izravnih plaćanja po hektaru se smanjio.

36 Dana 20. listopada 2012. Komisija je usvojila radni dokument DS/2011/14/REV2, u kojem se preciziraju uvjeti prema kojima su neke od novih država članica morale za 2012. godinu na temelju Uredbe br. 73/2009 primijeniti modulaciju izravnih plaćanja i smanjenje DNIP-a. Tako su, s jedne strane, izravna plaćanja koja premašuju 5000 eura u načelu bila podvrgnuta modulaciji. S druge strane, na temelju Provedbene odluke C(2012) 4391 *final*, DNIP isplaćen poljoprivrednicima u Litvi smanjen je za 10%.

37 B. Jakutis i poljoprivredna zadruga iz Kretingalėa od Agencije su zahtijevali potpore za poljoprivredne i druge površine za 2012. godinu.

38 Agencija je u pogledu B. Jakutisa 5. lipnja 2013. donijela odluku prema kojoj se – s obzirom na to da je ukupan iznos izravnih plaćanja, uključujući i DNIP, na koja je imao pravo za 2012. godinu premašivao 5000 eura [odnosno 17.264 litavskih litasa (LTL)] – mora primijeniti smanjenje DNIP-a.

39 U pogledu poljoprivredne zadruge iz Kretingalėa Agencija je odlukom od 22. svibnja 2013. primijenila modulaciju izravnih plaćanja financiranih uz potporu EFSJP-a kao i smanjenje DNIP-a. Ukupan iznos izravnih plaćanja i DNIP-a isplaćenih tom društvu premašuje 300.000 eura.

40 B. Jakutis i poljoprivredna zadruga iz Kretingalėa sudu koji je uputio zahtjev podnijeli su tužbu za poništenje navedenih odluka.

41 Prema tvrdnjama tužitelja iz glavnog postupka, ne postoji nikakva pravna osnova za primjenu modulacije izravnih plaćanja ili smanjenja DNIP-a za 2012. godinu u Litvi. Tužitelji ističu da se, sukladno odredbama Akta o pristupanju iz 2003., tako dugo dok se definitivno ne utvrdi da su iznosi i razine izravnih plaćanja litavskih gospodarstava dosegnuli iznose i razine država članica koje nisu nove države članice, izravna plaćanja koja treba isplatiti litavskim gospodarstvima ne mogu modulirati sukladno člancima 7. i 10. stavku 1. Uredbe br. 73/2009.

42 Tužitelji iz glavnog postupka naglašavaju da je za 2012. godinu razina izravnih plaćanja u državama članicama koje nisu nove države članice bila veća od 90% razine svih izravnih plaćanja te je matematički nemoguće da premašuje 90% te razine u Litvi. Usto, izravna plaćanja financirana iz proračuna Unije isplaćena litavskim poljoprivrednicima za 2012. godinu više su od dva puta manja od plaćanja primljenih u državama članicama koje nisu nove države članice, čak i ako ih se modulira za 10%. Sve dok se definitivno ne utvrdi da su iznosi i razine izravnih plaćanja litavskih poljoprivrednih gospodarstava dosegnuli iznose i razine država članica koje nisu nove države članice, izravna plaćanja koja treba isplatiti litavskim gospodarstvima ne treba se i ne može modulirati niti se može smanjiti DNIP.

43 Agencija je naglasila da nije nadležna ocjenjivati zakonitost uredaba litavske vlade, a još manje odluka Komisije.

44 Litavska vlada potvrđuje elemente koje su naveli tužitelji iz glavnog postupka, izjavljujući da Komisija nije provela nikakvu istragu niti dostavila nikakve informacije kojima se potvrđuje da je u 2012. godini razina izravnih plaćanja bila jednaka u državama članicama koje nisu nove države članice i u novim državama članicama. Argumenti navedeni u radnom dokumentu DS/2011/14/REV2, prema kojima je razina isplata u novim državama članicama dosegnula razinu iz država članica koje nisu nove države članice, temelje se na tumačenju postotaka navedenih u Uredbi br. 73/2009.

45 Prema litavskoj vladi, velik broj gospodarstava u državama članicama koje nisu nove države članice tijekom 2012. godine primao je manje od 5000 eura izravnih plaćanja te se – sukladno članku 7. Uredbe br. 73/2009 – modulacija na njih nije primjenjivala, a izravna plaćanja isplaćivana su im po stopi od 100% . Posljedica je toga to da je – ako je modulacija primjenjivana jedino u odnosu na gospodarstva koja primaju više od 5000 eura izravnih plaćanja – ukupna razina izravnih plaćanja u državama članicama koje nisu nove države članice veća od 90% razine svih izravnih plaćanja. Naprotiv, u novim državama članicama sva gospodarstva primaju izravna plaćanja po stopi od 90%, bez obzira na to premašuju li izravna plaćanja isplaćena pojedinom gospodarstvu 5000 eura ili to nije slučaj.

46 Sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u pogledu sukladnosti te situacije s načelom nediskriminacije. S obzirom na to da se iznos plaćen po hektaru objektivno razlikuje u novim državama članicama i onima koje nisu nove države članice, te skupine država nalaze se u različitim situacijama te ih se stoga ne bi trebalo jednako tretirati, to jest primjenjivati modulaciju na jednak način. Stoga bi Komisija bila dužna, u skladu s načelima brižnog postupanja i dobre uprave, prikupiti sve činjenične elemente potrebne za izvršavanje diskrecijske ovlasti kojom raspolaže.

47 U tim je okolnostima Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalni upravni sud u Vilniusu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. U pogledu ocjene, za potrebe članka 10. stavka 1. Uredbe br. 73/2009, u vezi s njezinim člancima 7. i 121., razine izravnih plaćanja u starim i novim državama članicama Europske unije:

(a) Treba li se članak 7. stavak 1. Uredbe br. 73/2009, u vezi s njezinim člankom 10. stavkom 1. i člankom 121., tumačiti u smislu da je u 2012. razina izravnih plaćanja u starim državama članicama koja prelazi 5000 eura iznosila 90%?

(b) U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje točku (a), znači li to da u 2012. razina izravnih plaćanja u novim i starim državama članicama nije bila izjednačena, u skladu sa sadržajem i ciljevima članka 10. stavka 1. i članka 121. Uredbe br. 73/2009?

(c) Jesu li zadnji dio članka 10. stavka 1. Uredbe br. 73/2009 (‚uzimajući u obzir sva sniženja primijenjena na temelju članka 7. stavka 1.') i radni dokument Komisije DS/2011/14/REV 2, u kojem je za svrhe usporedbe utvrđena drukčija osnova za izravna plaćanja – u novim državama članicama Europske unije razina izravnih plaćanja ocjenjuje se bez primjene modulacije (90% u skladu s člankom 121.), dok je u starim državama članicama modulacija primijenjena (100% minus 10% u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (d)) – protivni Aktu o pristupanju iz 2003. i načelima prava Unije, među ostalim, načelima zaštite legitimnih očekivanja, dobre uprave, poštenog tržišnog natjecanja i zabrane diskriminacije, kao i ciljevima zajedničke poljoprivredne politike koji su utvrđeni u članku 39. UFEU-a?

2. U pogledu sukladnosti članka 10. stavka 1. i zadnjeg dijela posljednjeg podstavka članka 132. stavka 2. Uredbe br. 73/2009 i akata prava Unije donesenih na njihovu temelju s Aktom o pristupanju iz 2003. i načelima prava Europske unije:

(a) Jesu li zadnji dio članka 10. stavka 1. Uredbe br. 73/2009 (‚uzimajući u obzir sva sniženja primijenjena na temelju članka 7. stavka 1.') i zadnji dio posljednjeg podstavka članka 132. stavka 2. (‚uzimajući u obzir, i to od 2012., primjenu članka 7. u vezi s člankom 10.') kao i na tom temelju doneseni radni dokument Komisije DS/2011/14/REV 2 i Provedbena odluka Komisije C(2012) 4391 *final* protivni Aktu o pristupanju iz 2003., koji ne propisuje ni modulaciju izravnih plaćanja, ni smanjenje dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja u novim državama članicama, ni godinu u kojoj je predviđeno izjednačavanje izravnih plaćanja u novim i starim državama članicama?

(b) Jesu li članak 10. stavak 1. i zadnji podstavak članka 132. stavka 2. Uredbe br. 73/2009 kao i radni dokument Komisije DS/2011/14/REV 2 i Provedbena odluka Komisije C(2012) 4391 *final*, u mjeri u kojoj se, u skladu njihovim tekstom i ciljevima, modulacija izravnih plaćanja i smanjenje [DNIP-a] primjenjuju u 2012. u novim državama članicama Europske unije, koje primaju znatno nižu potporu nego stare države članice, protivni načelima prava Unije, među ostalim, načelima zaštite legitimnih očekivanja, poštenog tržišnog natjecanja i zabrane diskriminacije te ciljevima zajedničke poljoprivredne politike koji su utvrđeni u članku 39. UFEU-a, osobito cilju povećanja poljoprivredne produktivnosti?

(c) Povređuje li izmjena zadnjeg podstavka članka 132. stavka 2. Uredbe br. 73/2009 (‚uzimajući u obzir, i to od 2012., primjenu članka 7. u vezi s člankom 10.'), izvršena u okviru postupka ispravka (izmjena kojom je učinjena izmjena koja nije tehničke naravi, a sadržaj odredbe bitno je izmijenjen, s obzirom na to da je određeno da se izjednačavanje izravnih plaćanja u novim i starim državama članicama predviđa u 2012.), načela prava Unije, među ostalim, načela zaštite legitimnih očekivanja, pravne sigurnosti, dobre uprave i zabrane diskriminacije?

(d) Ima li riječ ‚dydis' [‚razina'] korištena u članku 1.c [Uredbe br. 1259/1999] isto značenje kao riječ ‚lygis' [‚razina'] iz posljednjeg podstavka članka 132. stavka 2. Uredbe br. 73/2009?

3. Jesu li Provedbena odluka C(2012) 4391 *final* i radni dokument DS/2011/14/REV 2, koji nisu objavljeni u *Službenom listu Europske unije* i ne sadržavaju obrazloženje (doneseni su temeljeći se isključivo na pretpostavci da je u 2012. razina izravnih plaćanja u novim i starim državama članicama izjednačena), protivni Aktu o pristupanju iz 2003. i povređuju li načela prava Unije, među ostalim, načelo pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja i dobre uprave? Ako je tako, treba li poništiti članak 1. stavak 4. Provedbene odluke C(2012) 4391 *final* kao protivan Uredbi br. 73/2009 i Aktu o pristupanju iz 2003.?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje točke (a) i (b)

48 Svojim prvim pitanjem točkama (a) i (b) sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 7. stavak 1., 10. stavak 1. i 121. Uredbe br. 73/2009 tumačiti na način da pojam „razina izravnih plaćanja koja se primjenjuje u državama članicama koje nisu nove države članice“ treba shvatiti tako da je ta razina u 2012. godini iznosila 90% razine svih izravnih plaćanja te da pojam „razina izravnih plaćanja u novim državama članicama“ treba shvatiti na način da je potonja razina za 2012. godinu bila jednaka razini u državama članicama koje nisu nove države članice.

49 Pozitivan odgovor na to pitanje, sukladno člancima 7., 10. i 121. Uredbe br. 73/2009, doveo bi do mogućnosti primjene modulacije na izravna plaćanja isplaćena poljoprivrednicima u novim državama članicama i, sukladno članku 132. navedene uredbe, mogućnosti njezine primjene na DNIP.

50 Nesporno je da ne samo da su iznosi plaćanja isplaćeni navedenim poljoprivrednicima u 2012. godini bili niži od iznosa isplaćenih poljoprivrednicima u državama članicama koje nisu nove države članice već i da su se ti iznosi razlikovali i unutar tih dviju skupina država članica.

51 Međutim, članak 10. stavak 1. Uredbe br. 73/2009, uspostavljajući poveznicu između odgovarajućih razina izravnih plaćanja u dvjema navedenim skupinama država članica, pokazuje da je – unatoč znatnim razlikama koje postoje između iznosa izravnih plaćanja u svakoj od tih dviju skupina, a koje onemogućuju izračun zajedničke razine uprosječenjem odnosnih iznosa – ipak utvrđena zajednička razina.

52 S obzirom na to da u pravu Unije ne postoji definicija pojma „razina izravnih plaćanja koja se primjenjuje u državama članicama koje nisu nove države članice“, sadržanog u člancima 10. i 121. Uredbe br. 73/2009, taj izraz valja tumačiti prema njegovu kontekstu i ciljevima zakonodavca Unije (vidjeti u tom smislu presudu Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

53 U tom pogledu valja podsjetiti da je pozivanje na navedenu razinu u pravo Unije uneseno Aktom o pristupanju iz 2003., kako bi se reguliralo postupno uvođenje izravnih plaćanja u novim državama članicama.

54 To postupno uvođenje izravnih plaćanja u novim državama članicama, umjesto trenutačnog, imalo je za cilj sprečavanje usporavanja restrukturiranja poljoprivrednog sektora i stvaranja znatnih razlika u prihodima i društvenih podjela uzrokovanih dodjelom potpora koje nisu proporcionalne u odnosu na razinu prihoda poljoprivrednika i stanovništva općenito (vidjeti u tom smislu presude Bábolna, C-115/10, EU:C:2011:376, t. 34. i Poljska/Vijeće, C-273/04, EU:C:2007:622, t. 69.).

55 Iako iz vremenskog rasporeda uvođenja, koji se nalazi u poglavlju 6. Priloga II. Aktu o pristupanju iz 2003., proizlazi da izravna plaćanja isplaćena poljoprivrednicima u novim državama članicama uvijek predstavljaju određeni postotak „razine primjenjive“ u državama članicama koje nisu nove države članice, njihov je izračun u stvari potpuno samostalan.

56 Tako je osnovna površina utvrđena u navedenom poglavlju 6., dok se i godišnje gornje granice i pravila kojima se uređuju isplate u okviru PJPP-a nalaze u Uredbi br. 1782/2003, kamo su uneseni Odlukom 2004/281 i Uredbom br. 583/2004.

57 Treba smatrati da razina koju su izravna plaćanja u novim državama članicama morala dosegnuti u 2013. godini, odnosno 100% predviđenih iznosa pomoću referentnih podataka za 2003., nije odraz stvarne razine izravnih plaćanja. Stoga zadatak zakonodavca Unije nije bio izjednačavanje nominalnih razina, već postizanje apstraktne razine od 100%, prihvaćajući pri tome da to dovede do različitih iznosa u svakoj državi članici.

58 Točno je, kako to ističe sud koji je uputio zahtjev, da se osnovna površina u Litvi od 2003. godine i više nego udvostručila, što je dovelo do smanjenja iznosa izravnih plaćanja po hektaru. Međutim, ta okolnost – koja se odnosi samo na iznose izravnih plaćanja koji se pojedinačno plaćaju svakom poljoprivredniku – nema utjecaja na funkcioniranje uspostavljenog mehanizma, koji postupno podiže najvišu razinu izravnih plaćanja do razine od 100%.

59 No, imajući u vidu da tako uspostavljena veza između odgovarajućih razina izravnih plaćanja proizlazi iz Akta o pristupanju iz 2003., dakle iz odredaba primarnog prava (vidjeti u tom smislu presudu Parlament/Vijeće, C-413/04, EU:C:2006:741, t. 43.), mora je se uvažiti pri tumačenju Uredbe br. 73/2009, u mjeri u kojoj potonja odražava odredbe iz Priloga II. navedenom Aktu o pristupanju.

60 U tim okolnostima ne može se prihvatiti argumentacija suda koji je uputio zahtjev, a koju su podržali tužitelji u glavnom postupku i litavska vlada, kojom se želi osporiti jednakost, u smislu članka 10. Uredbe br. 73/2009, primjenjivih razina izravnih plaćanja u državama članicama koje nisu nove države članice i u novim državama članicama, a zbog toga što neprimjenjivost modulacije na izravna plaćanja koja ne premašuju 5000 eura dovodi do toga da iznos izravnih plaćanja isplaćenih u 2012. godini u državama članicama koje nisu nove države članice – unatoč modulaciji od 10% – doista premašuje razinu od 90% svih izravnih plaćanja, što je razina koja je formalno dosegnuta u novim državama članicama.

61 Naime, kako razina izravnih plaćanja primjenjiva prije modulacije iznosi 100%, bez obzira na iznose koji su stvarno isplaćeni u različitim državama članicama, ukupnu modulaciju od 10%, predviđenu člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 73/2009, valja smatrati smanjenjem u smislu članka 10. stavka 1. te uredbe o kojem treba voditi računa prilikom utvrđivanja jednakosti primjenjivih razina izravnih plaćanja.

62 Naprotiv, uvažavanje nominalnih učinaka tih računica – osim pitanja broja poljoprivrednika koji primaju manje od 5000 eura u državama članicama koje nisu nove države članice i u novim državama članicama – postavilo bi i pitanje znatne razlike između iznosa izravnih plaćanja po hektaru isplaćenih u tim državama, čime bi apsolutna usporedba između razina plaćanja u tim dvjema skupinama država članica postala nemoguća. Naprotiv, izbor apstraktnog kriterija primjenjive razine izravnih plaćanja omogućuje izbjegavanje takvih razmatranja.

63 Imajući u vidu sve izneseno, na prvo pitanje točke (a) i (b) valja odgovoriti da članke 7. stavak 1., 10. stavak 1. i 121. Uredbe br. 73/2009 treba tumačiti na način da pojam „razina izravnih plaćanja koja se primjenjuje u državama članicama koje nisu nove države članice“ valja shvatiti na način da je ta razina u 2012. godini iznosila 90% razine svih izravnih plaćanja te da pojam „razina izravnih plaćanja u novim državama članicama“ treba shvatiti na način da je potonja razina za 2012. godinu bila jednaka razini u državama članicama koje nisu nove države članice.

Prvo pitanje točka (c) i drugo pitanje točke (a) i (b)

64 Svojim prvim pitanjem točkom (c) i drugim pitanjem točkama (a) i (b) sud koji je uputio zahtjev želi znati jesu li valjani zadnji dio članka 10. stavka 1. i zadnji dio članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009, Provedbena odluka C(2012) 4391 *final* kao i radni dokument DS/2011/14/REV2.

65 Kad je riječ o radnom dokumentu DS2011/14/REV2, odmah na početku valja istaknuti da iz šeste uvodne izjave Provedbene odluke C(2012) 4391 *final* proizlazi da je prilikom njezina donošenja uzet u obzir sadržaj tog radnog dokumenta. U tim okolnostima dovoljno je pristupiti ispitivanju valjanosti te odluke i nije nužno provesti zasebno ispitivanje valjanosti navedenog radnog dokumenta.

Sukladnost s Aktom o pristupanju iz 2003.

66 Kad je, kao prvo, riječ o navodnoj povredi Akta o pristupanju iz 2003., ona, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, proizlazi iz činjenice da taj Akt ne predviđa modulaciju izravnih plaćanja Unije ni smanjenje DNIP-a u novim državama članicama, tako da bi primjena modulacije u novim državama članicama za 2012. godinu – dakle prije dostizanja razine od 100% izravnih plaćanja – putem odredaba o kojima je riječ proturječila dogovoru postignutom tijekom 2003. godine prema kojem bi izravna plaćanja trebala dosegnuti navedenu razinu u 2013. godini.

– Izravna plaćanja Unije

67 Na početku važno je podsjetiti da nije zamišljeno da postupno uvođenje izravnih plaćanja Unije u novim državama članicama dovede do jednakosti iznosa isplaćenih u državama članicama koje nisu nove i u novim državama članicama. Kako to proizlazi iz točaka 53. i 54. ove presude, cilj je bio izbjeći nanošenje štete razvoju poljoprivrednog sektora u novim državama članicama do koje bi došlo uvođenjem unaprijed utvrđene razine potpora za svaku od tih država članica bez prijelaznog razdoblja.

68 S obzirom na taj specifični cilj, program utemeljen Aktom o pristupanju iz 2003. u načelu se ne protivi primjeni na nove države članice reforme općenitog dosega, kao što je to modulacija, koja bi trebala poboljšati funkcioniranje ZPP-a u svim državama članicama, uspostavljajući bolju ravnotežu između instrumenata kojima se promiče održiva poljoprivreda i onih kojima se promiče ruralni razvoj.

69 Činjenica da Akt o pristupanju iz 2003. nije uredio pitanje primjene modulacije u novim državama članicama proizlazi iz toga što se reforma ZPP-a kojom je uvedena modulacija odvijala usporedno s pregovorima o pristupanju novih država članica. Naime, kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 91. svojeg mišljenja, modulacija je uvedena Uredbom br. 1782/2003, nakon zaključenja Akta o pristupanju iz 2003., dok je članak 12.a Uredbe br. 1782/2003, koji uređuje modulaciju u novim državama članicama, u navedenu uredbu unesen Uredbom br. 583/2004. Mogućnost unošenja takvih izmjena u pravnu stečevinu Zajednice koja se primjenjuje na navedene države članice bila je izrijekom predviđena u člancima 23. i 57. Akta o pristupanju iz 2003.

70 Iako eventualna primjena modulacije na izravna plaćanja u novim državama članicama u glavnom postupku nije osporena kao takva, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanja o uvjetima te primjene.

71 U tom pogledu nesporno je da je sadržaj članka 12.a Uredbe br. 1782/2003 preuzet i u dva aspekta pojašnjen u članku 10. Uredbe br. 73/2009. Njime se, s jedne strane, zahtijeva uzimanje u obzir učinaka modulacije u državama članicama koje nisu nove države članice kako bi se utvrdilo je li razina izravnih plaćanja u novim državama članicama već barem jednaka razini primjenjivoj u starim državama članicama. S druge strane, iz njega proizlazi da je postotak koji treba uzeti u obzir za potrebe modulacije u potonjima ograničen na razliku između odgovarajućih razina izravnih plaćanja.

72 Posljednje navedeno pravilo, kako pojašnjava uvodna izjava 17. Uredbe br. 73/2009, služi osiguravanju da se zbog modulacije neto iznos koji se isplaćuje poljoprivrednicima u novim državama članicama ne smanji ispod onoga koji se isplaćuje poljoprivrednicima u državama članicama koje nisu nove države članice.

73 Kako su to pravilno istaknuli poljska vlada i Komisija u svojim pisanim očitovanjima, prema tom pravilu primjena modulacije u 2012. godini nije dovela do smanjenja izravnih plaćanja manjih od 300.000 eura isplaćenih u novim državama članicama zbog toga što razlika između odgovarajućih razina nije postojala.

74 Naprotiv, primjena modulacije izravnih plaćanja u 2012. godini u novim državama članicama uzrokovala je smanjenja iznosa većih od 300.000 eura od 4%. To smanjenje uistinu može dovesti do povećanja znatne razlike koja postoji između isplaćenih iznosa izravnih plaćanja po hektaru u državama koje nisu nove države članice i novim državama članicama. Međutim, dosegnuta razina spomenutih iznosa nakon navedenog smanjenja u novim državama članicama ostaje znatno viša od razine primjenjive u državama članicama koje nisu nove države članice, u kojima modulacija iznosi 14%.

75 Stoga valja smatrati da učinak članka 10. stavka 1. Uredbe br. 73/2009 – u vezi s njezinim člankom 10. stavkom 2. i uvodnom izjavom 17. – nije neproporcionalan u odnosu na cilj uspostavljanja bolje ravnoteže između promicanja održive poljoprivrede i promicanja ruralnog razvoja u svim državama članicama, a koji se uklapa u normativni okvir uspostavljen Aktom o pristupanju iz 2003.

76 U tim okolnostima valja utvrditi da je zadnji dio članka 10. stavka 1. Uredbe br. 73/2009, time što omogućuje da se – uzimanjem u obzir učinaka modulacije u državama članicama koje nisu nove države članice – primijeni sustav modulacije izravnih plaćanja Unije u svim državama članicama za 2012. godinu, sukladan Aktu o pristupanju iz 2003.

– DNIP

77 Članak 132. stavak 2. Uredbe br. 73/2009 određuje da ukupan iznos izravnih potpora koje se mogu dodijeliti poljoprivrednicima u novim državama članicama, uključujući i sav DNIP, ne može premašiti razinu izravnih potpora na koje bi taj poljoprivrednik imao pravo na ime odgovarajuće izravne potpore koja je u razmatranom trenutku primjenjiva u državama članicama koje nisu nove države članice, vodeći računa o zajedničkoj primjeni članaka 7. i 10. navedene uredbe.

78 Iako je navedena zabrana premašivanja točkom 27. podtočkom (b) poglavlja 6.A Priloga II. Aktu o pristupanju iz 2003. već bila unesena u članak 1.c Uredbe br. 1259/1999, zahtjev vođenja računa u tu svrhu o učincima modulacije u državama članicama koje nisu nove države članice utvrđen je tek spomenutim člankom 132. stavkom 2.

79 Zbog tog je zahtjeva Komisija smatrala da se modulacija trebala primjenjivati na DNIP isplaćen u Litvi za 2012. godinu.

80 Iako, zbog istih razloga kojima je već opravdana modulacija izravnih plaćanja Unije na temelju zadnjeg dijela članka 10. stavka 1., valja smatrati da je proširenje primjene modulacije na sva izravna plaćanja isplaćena poljoprivrednicima u novim državama članicama u načelu sukladno Aktu o pristupanju iz 2003., ocjena zakonitosti konkretnih modaliteta te primjene, koji su sadržani u Provedbenoj odluci C(2012) 4391 *final*, zahtijeva tumačenje članka 132. Uredbe br. 73/2009 koje bi bilo usklađeno s Aktom o pristupanju iz 2003.

81 U tom pogledu valja istaknuti da Komisijino odobrenje – kojim je uvjetovana dodjela DNIP-a – sukladno stavku 6. navedenog članka ovisi o konkretnom i detaljnom ispitivanju predmetnih plaćanja, kojega su se stadiji nalazili već u članku 1.c koji je u Uredbu br. 1259/1999 unesen točkom 27. podtočkom (b) poglavlja 6.A Priloga II. Aktu o pristupanju iz 2003. Iz navedene je odredbe proizlazilo da se uvjeti primjene modulacije razlikuju ovisno o programu plaćanja koji je odabrala nova država članica, odnosno o tome je li riječ o programu jedinstvenih plaćanja ili PJPP-u.

82 Naime, iako se i navedeni članak 1.c i članak 132. stavak 2. Uredbe br. 73/2009 u načelu odnose na sve nove države članice, iz stavka 4. svakog od tih članaka proizlazi da nova država članica koja dodjeljuje PJPP može dodijeliti i dodatnu nacionalnu izravnu potporu u skladu s uvjetima iz stavaka 5. do 8. svakog od navedenih članaka.

83 U skladu s legitimnim razlogom primjene programa modulacije u novim državama članicama od 2012. godine, uključujući – kako sugerira uvodna izjava 17. Uredbe br. 73/2009 – i u odnosu na DNIP, valja uskladiti mehanizam smanjenja kumuliranog iznosa izravnih plaćanja Unije i DNIP-a s mehanizmom modulacije samih izravnih plaćanja Unije.

84 Tako, kada je riječ o navedenom kumuliranom iznosu, smanjenja valja uzeti u obzir samo kada se modulacija izravnih plaćanja Unije može primijeniti. U mjeri u kojoj – sukladno članku 10. stavku 2. Direktive 73/2009 – modulaciju nije moguće primijeniti na plaćanja niža od 300.000 eura, ni smanjenja se ne smiju primjenjivati na DNIP.

85 S obzirom na to da se – kako je to istaknuto u točki 73. ove presude – članak 7. stavak 1. Uredbe br. 73/2009 ne primjenjuje u novim državama članicama, može se primijeniti jedino članak 7. stavak 2. navedene uredbe i u skladu s tim može se primijeniti jedino smanjenje od 4 postotna boda na iznose koji premašuju 300.000 eura.

86 No, određujući primjenu modulacije za 2012. godinu u odnosu na poljoprivrednike za koje ukupan iznos izravnih nacionalnih plaćanja i izravnih plaćanja Unije iznosi između 5000 eura i 300.000 eura, Provedbena odluka C(2012) 4391 *final* nije poštovala paralelizam između modulacije izravnih plaćanja i modulacije DNIP-a.

87 Iz toga slijedi da Provedbenu odluku C(2012) 4391 *final* treba utvrditi nevaljanom.

Sukladnost s navedenim općim načelima

88 S obzirom na to da je utvrđena protivnost Provedbene odluke C(2012) 4391 *final* Aktu o pristupanju iz 2003., nema potrebe ispitivati sukladnost navedene odluke s općim načelima koja navodi sud koji je uputio zahtjev.

89 Kad je riječ o člancima 10. i 132. Uredbe br. 73/2009, iz zahtjeva za prethodnu odluku ne proizlazi zbog čega bi te odredbe mogle ugroziti navedena načela prava Unije, osim načela nediskriminacije.

90 Što se tiče tog načela, ipak treba istaknuti da – zbog toga što je stanje poljoprivrede u novim državama članicama potpuno drukčije od stanja u onima koje nisu nove države članice, što sprečava valjanu usporedbu (presuda Poljska/Vijeće, C-273/04, EU:C:2007:622, t. 87. i 88.) – specifične odredbe članaka 10. i 132. kojima se ostvaruje legitiman razlog primjene modulacije u novim državama članicama od 2012. godine ne ugrožavaju načelo nediskriminacije.

91 Iz svega prethodno iznesenog proizlazi da na prvo pitanje točku (c) i drugo pitanje točke (a) i (b) valja odgovoriti da Provedbena odluka C(2012) 4391 *final* nije valjana, dok ispitivanje navedenih pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost zadnjeg dijela članka 10. stavka 1. i zadnjeg dijela članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009.

Drugo pitanje točka (c)

92 Svojim drugim pitanjem točkom (c) sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita je li članak 132. stavak 2. posljednji podstavak Uredbe br. 73/2009 u tekstu koji proizlazi iz ispravka objavljenog u *Službenom listu Europske unije* od 18. veljače 2010. nevaljan zbog toga što ta izmjena putem ispravka nije sadržavala izmjenu tehničke prirode, već materijalnu izmjenu.

93 Odmah na početku važno je napomenuti da prilikom tumačenja odredbe prava Unije treba voditi računa ne samo o njezinu tekstu nego i o njezinu kontekstu i cilju koji se želi postići propisom u kojem se nalazi (presuda Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, t. 43. i navedena sudska praksa).

94 Treba primijetiti da je ispravak članka 132. stavka 2. Uredbe br. 73/2009 učinjen na svim službenim jezicima Unije. Iako je prvotna verzija navedenog članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka na svim službenim jezicima Unije sadržavala spominjanje 2012. godine, to se spominjanje u nekim jezičnim verzijama nalazilo na početku tog podstavka, dok se u drugima nalazilo na njegovu kraju.

95 Verzija na litavskom jeziku spada u prvu od navedenih kategorija jezičnih verzija, u kojoj je godina, prije nego što je ispravljena, navedena na početku posljednjeg podstavka članka 132. stavka 2. Uredbe br. 73/2009. Poduzeti ispravak takav je da su riječi „od 2012.“ uklonjene s početka tog podstavka te su umetnute između riječi „uzimajući u obzir“ i „primjenu članka 7. u vezi s člankom 10.“ na kraju tog podstavka.

96 Kako je to Komisija pravilno primijetila, navođenje 2012. godine na početku posljednjeg podstavka članka 132. stavka 2. Uredbe br. 73/2009 moglo bi sugerirati da tu odredbu treba tumačiti na način da se zabrana prekoračenja odnosi jedino na 2012. godinu, a to bi tumačenje bilo suprotno cilju navedene odredbe.

97 Stoga valja smatrati da ispravak učinjen putem ispravka objavljenog u *Službenom listu Europske unije* od 18. veljače 2010. predstavlja obično pojašnjenje, bez utjecaja na doseg dotične odredbe.

98 Slijedom navedenog, na drugo pitanje točku (c) treba odgovoriti da ispitivanje tog pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009, u njezinu tekstu koji proizlazi iz ispravka objavljenog u *Službenom listu Europske unije* od 18. veljače 2010.

Drugo pitanje točka (d)

99 Svojim drugim pitanjem točkom (d) sud koji je uputio zahtjev želi znati je li značenje riječi „dydis“ u verziji na litavskom jeziku („iznos“ ili „razina“ u francuskoj verziji), koja se koristi u članku 1.c stavku 2. posljednjem podstavku Uredbe br. 1259/1999, koji je u Uredbu unesen Aktom o pristupanju iz 2003., isto kao i riječi „lygis“ („razina“ u francuskoj verziji), koja se koristi u članku 132. stavku 2. posljednjem podstavku Uredbe br. 73/2009.

100 Na početku treba podsjetiti da navedeni članak 132. sadržava u osnovi ista pravila kao i članak 143.c Uredbe br. 1782/2003, koji je pak preuzeo mjere iz članka 1.c Uredbe br. 1259/1999.

101 Relevantni izraz na litavskom jeziku korišten i u članku 143.c stavku 2. posljednjem podstavku Uredbe br. 1782/2003 i u članku 1.c stavku 2. posljednjem podstavku Uredbe br. 1259/1999 jest „dydis“. Taj je izraz izmijenjen tek prilikom donošenja Uredbe br. 73/2009, u čijem se članku 132. stavku 2. posljednjem podstavku koristi izraz „lygis“.

102 S druge strane, u većem broju drugih jezičnih verzija članka 1.c stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 1259/1999 i članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009 korišteni su izrazi u osnovi ostali isti. To osobito vrijedi za verzije na španjolskom, njemačkom, engleskom, francuskom, talijanskom i portugalskom jeziku.

103 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, formulacija korištena u jednoj od jezičnih verzija neke odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije. Odredbe prava Unije treba tumačiti i primjenjivati na ujednačen način, s obzirom na ostale verzije sastavljene na svim jezicima Europske unije. U slučaju neslaganja između različitih jezičnih verzija određenog teksta prava Unije, dotičnu odredbu valja tumačiti uzimajući u obzir odnose među dijelovima i svrhu propisa čiji je ona dio (presuda Ivansson i dr., C-307/13, EU:C:2014:2058, t. 40.).

104 U tom pogledu valja primijetiti da ni struktura ni svrha Uredbe br. 73/2009 ne govore u prilog tumačenju koje se razlikuje u odnosu na ranije tekstove, a koje bi se očitovalo u zamjeni izraza „dydis“ izrazom „lygis“. Upravo suprotno, uvodna izjava 48. navedene uredbe određuje da je „potrebno zadržati uvjete za dodjelu“ DNIP-a.

105 Stoga valja uzeti da izmjena terminologije korištene u litavskoj verziji članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009 u odnosu na odgovarajuće članke ranijih uredaba ne mijenja smisao tog podstavka. Kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 142. svojeg mišljenja, tu tvrdnju potvrđuje i činjenica da članak 132. stavak 2. posljednji podstavak Uredbe br. 73/2009 preuzima mjere sadržane u točki 27. podtočki (b) poglavlja 6. A Priloga II. Aktu o pristupanju iz 2003.

106 U skladu s navedenim, na drugo pitanje točku (d) valja odgovoriti da je značenje riječi „dydis“, korištene u verziji na litavskom jeziku članka 1.c stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 1259/1999, koji je u Uredbu unesen Aktom o pristupanju iz 2003., isto kao i značenje riječi „lygis“, korištene u verziji na litavskom jeziku članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009.

Treće pitanje

107 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li Provedbena odluka C(2012) 4391 *final* nevaljana zbog razloga koji se odnose na njezino obrazloženje ili zbog neobjavljivanja u *Službenom listu Europske unije*.

108 S obzirom na utvrđenje nevaljanosti navedene provedbene odluke iz točke 87. ove presude, nije potrebno odgovoriti na to pitanje.

Troškovi

109 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članke 7. stavak 1., 10. stavak 1. i 121. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 treba tumačiti na način da pojam „razina izravnih plaćanja koja se primjenjuje u državama članicama koje nisu nove države članice“ valja shvatiti na način da je ta razina u 2012. godini iznosila 90% razine svih izravnih plaćanja te da pojam „razina izravnih plaćanja u novim državama članicama“ treba shvatiti na način da je potonja razina za 2012. godinu bila jednaka razini u državama članicama Europske zajednice u njezinu sastavu na dan 30. travnja 2004.**

2. **Provedbena odluka Komisije C(2012) 4391 *final* od 2. srpnja 2012. o odobravanju dodjele dodatnih nacionalnih izravnih plaćanja u Litvi za 2012. godinu nije valjana, dok ispitivanje prethodnih pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost zadnjeg dijela članka 10. stavka 1. i zadnjeg dijela članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009.**

3. **Ispitivanje prethodnih pitanja nije otkrilo nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009, u njezinu tekstu koji proizlazi iz ispravka objavljenog u *Službenom listu Europske unije* od 18. veljače 2010.**

4. **Značenje riječi „dydis“, korištene u verziji na litavskom jeziku članka 1.c stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe Vijeća (EZ) br. 1259/1999 od 17. svibnja 1999. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike, koji je u Uredbu unesen Aktom o uvjetima pristupanja Europskoj uniji Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Republike Slovačke te o izmjenama Ugovora na kojima se temelji Europska unija, isto je kao i značenje riječi „lygis“, korištene u verziji na litavskom jeziku članka 132. stavka 2. posljednjeg podstavka Uredbe br. 73/2009.**

Potpisi