Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 12. novembra 2015*

„Predhodno odločanje — Kmetijstvo — Uredba (ES) št. 73/2009 — Členi 7(1), 10(1), 121 in 132(2) — Akti za izvajanje te uredbe — Veljavnost glede na Pogodbo DEU, Akt o pristopu iz leta 2003 ter načela prepovedi diskriminacije, pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj in dobrega upravljanja — Modulacija neposrednih plačil kmetom — Znižanje zneskov — Raven neposrednih plačil, ki se uporablja v državah članicah Evropske skupnosti v sestavi na dan 30. aprila 2004 in v državah članicah, ki so pristopile k njej 1. maja 2004 — Neobjava in neobrazložitev“

V zadevi C-103/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni, Litva) z odločbo z dne 10. februarja 2014, ki je prispela na Sodišče 4. marca 2014, v postopku

Bronius Jakutis,

Kretingalės kooperatinė ŽŪB

proti

Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,

Lietuvos valstybė,

ob udeležbi

Lietuvos Respublikos Vyriausybė,

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik tretjega senata v funkciji predsednika četrtega senata, J. Malenovský, M. Safjan (poročevalec), sodnika, A. Prechal in K. Jürimäe, sodnici,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. februarja 2015,

* Jezik postopka: litovščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za B. Jakutisa in Kretingalės kooperatinė ŽŪB E. Pranauskas, J. Sviderskis in I. Vėgėlė, odvetniki,

— za litovsko vlado D. Kriaučiūnas, K. Anužis, R. Makelis, A. Karbauskas in K. Vainienė, agenti,

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

— za Svet Evropske unije E. Karlsson in J. Vaičiukaitė, agentki,

— za Evropsko komisijo H. Kranenborg in A. Steiblytė, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 4. junija 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 39 PDEU, točke 27(b) poglavja 6.A Priloge II k Aktu o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33, v nadaljevanju: Akt o pristopu iz leta 2003), ter členov 7(1), 10(1), 121 in 132(2) Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 30, str. 16, in popravek v UL 2010, L 43, str. 7), in na veljavnost členov 10(1) in 132(2) Uredbe št. 73/2009, popravka te uredbe, ki je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 18. februarja 2010, Izvedbenega sklepa Komisije C(2012) 4391 final z dne 2. julija 2012 o dovolitvi dodelitve dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil v Litvi za leto 2012 in delovnega dokumenta Komisije DS2011/14/REV2 z dne 20. oktobra 2011.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med, na eni strani, B. Jakutisom in Kretingalės kooperatinė ŽŪB (kmetijska zadruga v Kretingaleju) in, na drugi strani, Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (nacionalna plačilna agencija pri ministrstvu za kmetijstvo; v nadaljevanju: Agencija) in Lietuvos valstybė (litovska država) glede modulacije neposrednih plačil Evropske unije in znižanja dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil (v nadaljevanju: DNNP) za leto 2012 v zvezi s tožečima strankama iz postopka v glavni stvari, ki zahtevata nadomestilo za izpadli prihodek.

Pravni okvir

Akt o pristopu iz leta 2003

3 Člen 9 Akta o pristopu iz leta 2003 določa:

„Določbe tega akta, katerih namen ali učinek je, drugače kakor v obliki prehodnega ukrepa, razveljaviti ali spremeniti akte, ki so jih sprejele institucije, imajo isto pravno naravo kakor določbe, ki jih razveljavljajo ali spreminjajo, in zanje veljajo enaka pravila kot za omenjene določbe.“

4 Člen 23 tega akta določa:

„Svet lahko na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme prilagoditve določb tega akta glede skupne kmetijske politike [(SKP)], ki bi se izkazale za potrebne zaradi spremembe pravil Skupnosti. Take prilagoditve so lahko sprejete pred dnem pristopa.“

5 Člen 57 navedenega akta določa:

„1. Če je treba akte institucij zaradi pristopa prilagoditi pred pristopom in če ta akt ali njegove priloge potrebnih prilagoditev ne predvidevajo, se te prilagoditve opravijo skladno s postopkom iz odstavka 2. Prilagoditve začnejo veljati s pristopom.

2. Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije ali Komisija, glede na to, katera od teh dveh institucij je sprejela izvirne akte, v ta namen pripravi potrebna besedila.“

Uredba (ES) št. 1259/1999

6 Uredba Sveta (ES) št. 1259/1999 z dne 17. maja 1999 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 424) se je v skladu s svojim členom 1 uporabljala za plačila, ki so neposredno dodeljena kmetom skladno s shemami podpor v okviru SKP, ki jih v celoti ali delno financira jamstveni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), razen tistih, določenih v Uredbi Sveta (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 določenih uredb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 2,5 str. 391).

7 S točko 27(b) poglavja 6.A Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003 so bili v Uredbo št. 1259/1999 med drugim vstavljeni členi 1a, 1b in 1c, ki se nanašajo na sheme podpor v novih državah članicah.

8 Člen 1a Uredbe št. 1259/1999 je določil shemo neposrednih plačil s postopnim uvajanjem v novih državah članicah. Ta člen je določal:

„Uvedba shem podpor v novih državah članicah

Na Češkem, v Estoniji, na Cipru, v Latviji, v Litvi, na Madžarskem, na Malti, na Poljskem, v Sloveniji in na Slovaškem (v nadaljevanju: nova(-e) država(-e) članica(-e)) se uvedejo neposredna plačila dodeljena po shemi podpor iz člena 1 v skladu z naslednjim razporedom povečanj, izraženih kot odstotek ravni takih plačil, ki se takrat uporablja v Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004:

— 25 % v letu 2004

— 30 % v letu 2005

— 35 % v letu 2006

— 40 % v letu 2007

— 50 % v letu 2008

— 60 % v letu 2009

— 70 % v letu 2010

— 80 % v letu 2011

— 90 % v letu 2012

— 100 % od leta 2013.“

9 Člen 1b Uredbe št. 1259/1999 je določil shemo enotnega plačila na površino (v nadaljevanju: SEPP), za uporabo katere se lahko odločijo države članice namesto neposrednih plačil, dodeljenih na podlagi shem podpor iz člena 1 te uredbe.

10 Člen 1c Uredbe št. 1259/1999 je novim državam članicam omogočil dodeljevanje DNNP. V njegovem odstavku 1 je bilo določeno:

„V tem členu: ‚S SKP primerljiva nacionalna shema‘ pomeni vsako nacionalno shemo neposrednih plačil, ki je v uporabi pred dnem pristopa novih držav članic, v skladu s katero se je dodeljevala pomoč kmetom za proizvodnjo, ki je zajeta v eni izmed shem neposrednih plačil [Unije], ki so naštete v Prilogi I.“

11 V zadnjem pododstavku odstavka 2 tega člena je določeno:

„Skupna neposredna podpora, ki se po pristopu lahko dodeli kmetom iz nove države članice v skladu z ustrezno shemo [Unije], vključno z vsemi [DNNP], ne preseže ravni neposredne podpore, do katere bi bil upravičen kmet v skladu z ustreznimi shemami [Unije], ki se takrat uporabljajo za države članice Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004.“

12 Člen 1c(4), (5) in (8) Uredbe št. 1259/1999 je določal:

„4. Če se nova država članica odloči, da uporablja [SEPP], lahko dodeljuje dopolnilno nacionalno neposredno pomoč v skladu s pogoji iz odstavkov 5 in 8.

5. Skupni znesek dopolnilnih nacionalnih pomoči po sektorju, ki se dodelijo v določenem letu ob uporabi [SEPP], je omejen s posebnim finančnim okvirjem za sektor. Okvir je enak razliki med:

— skupnim zneskom podpor posameznim sektorjem, ki izvira iz uporabe prve oziroma druge alinee odstavka 2, in

— skupnim zneskom neposredne podpore, ki bo za isti sektor v ustreznem letu na voljo v zadevni novi državi članici v skladu s [SEPP].

[…]

8. Dopolnilnih nacionalnih plačil ali pomoči se ne podeljuje za kmetijske dejavnosti, za katere velja skupna tržna ureditev, ki ne prejema neposredne pomoči v skladu s shemo podpor iz člena 1.“

Uredba (ES) št. 1782/2003

13 Uredba 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) je v členu 10 z naslovom „Modulacija“ določala:

„1. Vsi zneski neposrednih plačil, ki naj bi se odobrili v danem koledarskem letu kmetu v dani državi članici, se znižajo za vsako leto do leta 2012 za naslednje odstotke:

— 2005: 3 %,

— 2006: 4 %,

— 2007: 5 %,

— 2008: 5 %,

— 2009: 5 %,

— 2010: 5 %,

— 2011: 5 %,

— 2012: 5 %.

[…]“

14 S Sklepom Sveta z dne 22. marca 2004 o prilagoditvi Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte,Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija zaradi reforme skupne kmetijske politike (2004/281/ES) (UL L 93, str. 1) so bili med drugim v Uredbo št. 1782/2003 vstavljeni členi 143a, 143b in 143c.

15 Člen 143a Uredbe št. 1782/2003 določa enak razpored postopne uvedbe neposrednih plačil kot člen 1a Uredbe št. 1259/1999, medtem ko je člen 143b Uredbe št. 1782/2003 vseboval pravila o SEPP.

16 Tako kot člen 1c Uredbe št. 1259/1999 je člen 143c Uredbe št. 1782/2003 novim državam članicam dovoljeval dodeljevanje DNNP in je v odstavku 2, četrti pododstavek, prav tako določal, da skupna neposredna podpora, ki se po pristopu lahko dodeli kmetom iz nove države članice v skladu z ustreznim neposrednim plačilom, vključno z vsemi DNNP, ne preseže ravni neposredne podpore, do katere bi bil upravičen kmet v skladu z ustreznim neposrednim plačilom, ki se takrat uporablja za države članice Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004.

17 Z Uredbo Sveta (ES) št. 583/2004 z dne 22. marca 2004 o spremembi uredb št. 1782/2003, (ES) št. 1786/2003 o skupni ureditvi trga za posušeno krmo ter št. 1257/1999 zaradi pristopa Češke republike, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Madžarske, Malte, Poljske, Slovenije in Slovaške k Evropski uniji (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 43, str. 295) je bil med drugim v Uredbo št. 1782/2003 vstavljen člen 12a.

18 Člen 12a Uredbe št. 1782/2003 je v odstavku 1 določal:

„Člena 10 in 12 se ne uporabljata za nove države članice do začetka koledarskega leta, v zvezi s katerim je raven neposrednih plačil, ki se uporablja v novih državah članicah, enaka vsaj ravni, ki se uporablja za takrat veljavno raven takih plačil v Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004.“

Uredba št. 73/2009

19 V uvodni izjavi 17 Uredbe št. 73/2009 je navedeno:

„Modulacija ne bi smela zmanjšati neto zneska, ki se izplača kmetu v novi državi članici, pod znesek, ki se izplača enakovrednemu kmetu v državah članicah, ki niso nove države članice. Potem ko se bo modulacija začela uporabljati za kmete v novih državah članicah, bi se morala stopnja znižanja omejiti na razliko med ravnjo v okviru razporeda za postopno uvajanje in ravnjo v državah članicah, ki niso nove države članice po uporabi modulacije. Poleg tega bi se morala modulacija upoštevati pri odobritvi [DNNP] za kmete v novih državah članicah, za katere se uporablja modulacija.“

20 V členu 2(d) navedene uredbe je pojem „neposredno plačilo“ opredeljen kot „plačilo, dodeljeno neposredno kmetom v okviru ene od shem podpore iz Priloge I“.

21 Člen 7 te uredbe, naslovljen „Modulacija“, določa:

„1. Kateri koli znesek neposrednih plačil, ki naj bi se kmetu odobril v danem koledarskem letu, ki presega 5 000 EUR, se zniža za vsako leto do leta 2012 za naslednje odstotke:

(a) leta 2009: za 7 %,

(b) leta 2010: za 8 %,

(c) leta 2011: za 9 %,

(d) leta 2012: za 10 %.

2. Znižanja iz odstavka 1 se povečajo za 4 odstotne točke za zneske, ki presegajo 300.000 EUR.

[…]“

22 Člen 10 Uredbe št. 73/2009, naslovljen „Posebna pravila za modulacijo v novih državah članicah“, določa:

„1. Člen 7 se uporablja […] za kmete v novi državi članici v katerem koli danem koledarskem letu [samo], če je raven neposrednih plačil, ki se uporablja v tej državi članici za navedeno koledarsko letu v skladu s členom 121, najmanj enaka ravni v državah članicah, ki niso nove države članice, ob upoštevanju kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1).

2. Če se člen 7 uporablja za kmete v novi državi članici, se odstotek, ki se uporablja v skladu s členom 7(1), omeji na razliko med ravnjo neposrednih plačil, ki se zanjo uporabljajo v skladu s členom 121, in ravnjo v državah članicah, ki niso nove države članice, ob upoštevanju kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1).

[…]“

23 Člen 121 navedene uredbe določa:

„V novih državah članicah […] se uvedejo neposredna plačila v skladu z naslednjim razporedom povečanj, izraženih kot odstotek tedaj veljavne ravni takih plačil v državah članicah, ki niso nove države članice:

— 60 % v letu 2009,

— 70 % v letu 2010,

— 80 % v letu 2011,

— 90 % v letu 2012,

— 100 % od leta 2013.

[…]“

24 Člen 132(2) iste uredbe določa:

„Nove države članice imajo možnost, da po odobritvi Komisije dopolnijo katera koli neposredna plačila:

(a) glede vseh neposrednih plačil do 30 odstotnih točk nad veljavno ravnjo iz člena 121 v ustreznem letu. […] [Nove] [d]ržave članice lahko za neposredna plačila iz poglavja 7 naslova IV Uredbe (ES) št. 1782/2003 dopolnijo neposredna plačila do 100 %. […]

ali

(b) (i) glede neposrednih plačil, razen sheme enotnega plačila, za 10 odstotnih točk povečane skupne ravni neposrednih plačil, do katere bi bil kmet v novi državi članici v koledarskem letu 2003 upravičen po posameznih proizvodih v skladu z nacionalno shemo, primerljivo s SKP. Vendar je referenčno koledarsko leto za Litvo leto 2002. […];

(ii) glede sheme enotnega plačila se skupni znesek nacionalne neposredne pomoči, ki jo lahko nova članica odobri za določeno leto, omeji z določenim finančnim okvirom. Okvir je enak razliki med:

— skupnim zneskom nacionalne neposredne podpore, primerljive s SKP, ki bi bila na voljo v zadevni novi državi članici za koledarsko leto 2003, ali, v primeru Litve, za koledarsko leto 2002, vsakič povečanim za 10 odstotnih točk […] in

— nacionalno zgornjo mejo zadevne nove države članice iz Priloge VIII, prilagojeno po potrebi v skladu s členom 51(2).

Za izračun skupnega zneska iz prve alinee te podtočke se vključijo nacionalna neposredna plačila ali njihove sestavine, ki ustrezajo neposrednim plačilom Skupnosti ali njihovim sestavinam, ki so bile upoštevane za izračun veljavne zgornje meje zadevne nove države članice v skladu s členoma 40 in 51(2).

Za vsako zadevno neposredno plačilo se lahko nova država članica odloči za uporabo točke (a) ali (b) prvega pododstavka.

[…]“

25 V zadnjem pododstavku člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 je bilo sprva določeno:

„Skupna neposredna podpora, ki se lahko dodeli kmetu v novih državah članicah po pristopu v okviru ustreznega neposrednega plačila, vključno z vsemi [DNNP], ne sme preseči ravni neposredne podpore, do katere bi bil kmet upravičen v okviru ustreznega neposrednega plačila, ki se tedaj uporablja v državah članicah, ki niso nove države članice, in sicer od leta 2012, ob upoštevanju uporabe člena 7 v povezavi s členom 10.“

26 Ta določba je bila v vseh uradnih jezikih popravljena s popravkom, ki je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 18. februarja 2010 in v katerem je navedeno:

„Skupna neposredna podpora, ki se lahko dodeli kmetu v novih državah članicah po pristopu v okviru ustreznega neposrednega plačila, vključno z vsemi [DNNP], ne sme preseči ravni neposredne podpore, do katere bi bil kmet upravičen v okviru ustreznega neposrednega plačila, ki se tedaj uporablja v državah članicah, ki niso nove države članice, in sicer ob upoštevanju, od leta 2012, uporabe člena 7 v povezavi s členom 10.“

27 Člen 132, od (4) do (8), Uredbe št. 73/2009 določa:

„4. Če se nova država članica odloči, da bo uporabila [SEPP], lahko ta nova država članica dodeli dopolnilno nacionalno neposredno pomoč v skladu s pogoji iz odstavkov 5 in 8.

5. Skupni znesek dopolnilnih nacionalnih pomoči, dodeljenih v navedenem letu pri uporabi [SEPP], se lahko omeji s posebnim finančnim okvirom na (pod)sektor, pod pogojem, da se posebni finančni okvir (pod)sektorja lahko nanaša le na:

(a) združena neposredna plačila v shemo enotnega plačila in/ali

(b) eno ali več neposrednih plačil za leto 2009, ki so izključena ali se lahko izključijo iz sheme enotnega plačila v skladu s členom 70(2) Uredbe (ES) št. 1782/2003, ali so lahko predmet delnega izvajanja, kakor predvideva člen 64(2) navedene uredbe,

(c) od leta 2010 eno ali več neposrednih plačil, za katera velja delna izvedba ali posebna podpora, kakor je navedeno v členih 51(2) in 68 te uredbe.

Okvir je enak razliki med:

(a) skupnim zneskom podpore na (pod)sektor, ki izhaja iz uporabe točk (a) ali (b) prvega pododstavka odstavka 2, in

(b) skupnim zneskom neposredne podpore, ki bi bila na voljo v ustrezni novi državi članici za isti (pod)sektor v zadevnem letu v okviru [SEPP].

6. Nova država članica lahko na podlagi objektivnih meril in po odobritvi Komisije sprejme odločitev glede zneskov odobrenih dopolnilnih nacionalnih pomoči.

7. Dovoljenje Komisije:

(a) opredeli ustrezne s SKP primerljive nacionalne sheme neposrednih plačil, če se uporablja točka (b) prvega pododstavka odstavka 2,

(b) določi raven, do katere se lahko izplačajo dopolnilne državne pomoči in, po potrebi, pogoje za dodelitev pomoči,

(c) se izda ob upoštevanju prilagoditev, ki bi se izkazale za potrebne zaradi razvoja SKP.

8. Dopolnilna državna plačila ali pomoči se ne izplačajo za kmetijske dejavnosti, za katera neposredna plačila niso predvidena v državah članicah, ki niso nove države članice.“

28 Z Uredbo (EU) št. 671/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2012 o spremembi Uredbe št. 73/2009 v zvezi z uporabo neposrednih plačil kmetom za leto 2013 (UL L 204, str. 11) je bil v zadnjenavedeno uredbo med drugim vstavljen člen 133a, naslovljen „Prehodna državna pomoč“, ki določa:

„1. […] nove države članice, ki uporabljajo [SEPP], [bodo] imele možnost odobritve prehodne državne pomoči v letu 2013.

Razen v primeru Cipra bo odobritev takšne pomoči odvisna od dovoljenja Komisije, ki se bo o tem odločala v skladu z odstavkom 5.

2. Prehodna državna pomoč se lahko odobri kmetom v sektorjih, za katere so bila v skladu s členoma 132 in 133 v letu 2012 dovoljena [DNNP] in – v primeru Cipra – državne pomoči.

3. Pogoji za odobritev pomoči bodo enaki pogojem, potrjenim za odobritev plačil v skladu s členoma 132 in 133 za leto 2012.

[…]“

Uredba (EU) št. 1307/2013

29 Člen 37(3) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 347 str. 608) določa:

„Pogoji za odobritev prehodne nacionalne pomoči so enaki pogojem, ki veljajo za odobritev plačil v skladu s členom 132(7) ali členom 133a Uredbe (ES) št. 73/2009 za leto 2013, z izjemo zmanjšanja plačil, ki izhajajo iz uporabe člena 132(2) v povezavi s členoma 7 in 10 navedene uredbe.“

Uredba (EU) št. 1310/2013

30 Z Uredbo (EU) št. 1310/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o določitvi nekaterih prehodnih določb glede podpore za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), o spremembi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede sredstev in njihove razdelitve za leto 2014 in o spremembi Uredbe št. 73/2009 in uredb (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1306/2013 in (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z njihovo uporabo v letu 2014 (UL L 347 str. 865) je bil v Uredbo št. 73/2009 vstavljen člen 133b, naslovljen „Prehodna državna pomoč v letu 2014“, ki v odstavku 3 določa:

„Pomoč na podlagi tega člena se lahko odobri kmetom v sektorjih, za katere je bila v letu 2013 odobrena prehodna državna pomoč v skladu s členom 133a“.

Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final

31 V točki 6 obrazložitve Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 final je navedeno:

„Komisija je objavila delovni dokument za Upravljalni odbor za neposredna plačila z dne 20. oktobra 2011, ki je vseboval podrobna pojasnila o načinu znižanj dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil, ki naj jih uporabijo nekatere države članice za leto 2012 na podlagi člena 132(2) Uredbe (ES) št. 73/2009.“

32 Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final vsebuje dva člena, ki določata:

„*Člen 1*

1. Litva lahko za leto 2012 dodeli [DNNP] v skladu s pogoji, določenimi v njenem zahtevku z dne 22. marca 2012.

2. Raven, do katere se lahko plačajo [DNNP], in ustrezna najvišja stopnja sta določeni v Prilogi k temu sklepu.

3. Menjalni tečaj, ki se uporabi za plačila, je menjalni tečaj, ki se uporablja za plačila, dodeljena v okviru [SEPP] iz člena 122 Uredbe (ES) št. 73/2009.

4. Če skupni znesek neposrednih plačil, ki se dodeli kmetu na podlagi Uredbe (ES) št. 73/2009, vključno z vsemi [DNNP], presega 5 000 EUR, se od zneska [DNNP], ki se dodeli temu kmetu v skladu s Prilogo k temu sklepu, odšteje znesek v višini 10 % skupnega zneska, ki presega 5 000 EUR. Ta odstotek se poveča za štiri odstotne točke, če skupni znesek vseh neposrednih plačil, vključno z vsemi [DNNP], presega 300.000 EUR, vendar se znižanje uporabi le za tisti del skupnega zneska, ki presega 300.000 EUR in ga tvorijo [DNNP].

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Republiko Litvo.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

33 Od pristopa Republike Litve k Uniji je prihodek litovskih kmetov deležen podpore z neposrednimi plačili, ki zajemajo plačila, ki se financirajo iz proračuna Unije, in neposredna nacionalna plačila, ki se financirajo iz proračuna zadevne države. Republika Litva se je odločila za SEPP. V skladu s to shemo se plačilo izračuna tako, da se letni finančni okvir zadevne države deli s kmetijsko površino, za katero se lahko dodeli pomoč.

34 Na podlagi Akta o pristopu iz leta 2003 so se neposredna plačila Unije kmetom v Litvi in v drugih novih državah članicah povečevala postopoma. 100-odstotne ravni neposrednih plačil v državah članicah, ki niso nove države članice, so morala doseči šele z letom 2013. Do takrat so lahko nove države članice dodeljevale DNNP po odobritvi Komisije.

35 Po navedbah predložitvenega sodišča cilj iz Akta o pristopu iz leta 2003, da naj za leto 2012 neposredna plačila dosežejo 90 % ravni neposrednih plačil, dodeljenih v državah članicah, ki niso nove države članice, v Litvi ni bil dosežen. Razlog za to naj bi bilo to, da so se neposredna plačila dodeljevala na podlagi referenčnih pridelkov, ugotovljenih med letoma 2000 in 2002. Na tej podlagi naj bi bil izračunan tudi finančni okvir Republike Litve za neposredna plačila na ravni 100 %, ki se deli z osnovno površino, da se dobi neposredno plačilo na hektar. Vendar naj bi do leta 2012 pridelava referenčnih pridelkov močno narasla, pa tudi osnovna površina se je neprestano povečevala. Znesek neposrednih plačil na hektar naj bi se zato zmanjšal.

36 Komisija je 20. oktobra 2011 sprejela delovni dokument DS/2011/14/REV2, v katerem je pojasnila način, kako so morale nekatere nove države članice za leto 2012 na podlagi Uredbe št. 73/2009 uporabiti modulacijo neposrednih plačil in znižanje DNNP. Tako je bilo treba na eni strani za neposredna plačila nad 5 000 EUR načeloma uporabiti modulacijo. Na drugi strani je bilo treba na podlagi Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 final za DNNP, izplačana kmetom v Litvi, uporabiti 10-odstotno znižanje.

37 B. Jakutis in kmetijska zadruga v Kretingaleju sta pri Agenciji zaprosila za pomoč za kmetijske in druge površine za leto 2012.

38 Agencija je v zvezi z B. Jakutisom 5. junija 2013 sprejela odločbo, na podlagi katere je bilo treba, ker je skupni znesek neposrednih plačil, vključno z vsemi DNNP, do katerih je bila zadevna oseba upravičena za leto 2012, presegal 5 000 EUR (to je 17.264 litvanskih litasov (LTL)), uporabiti znižanje DNNP.

39 Agencija je v zvezi s kmetijsko zadrugo v Kretingaleju z odločbo z dne 22. maja 2013 uporabila modulacijo neposrednih plačil, ki se financirajo s pomočjo EKUJS, in znižanje DNNP. Skupni znesek neposrednih plačil in DNNP, ki jih je prejela ta zadruga, presega 300.000 EUR.

40 B. Jakutis in kmetijska zadruga v Kretingaleju sta pri predložitvenem sodišču vložila tožbi za odpravo navedenih odločb.

41 Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari menita, da ni bilo nobene pravne podlage za to, da se v Litvi za leto 2012 uporabi modulacija neposrednih plačil ali znižanje DNNP. Zatrjujeta, da na podlagi določb Akta o pristopu iz leta 2003 – dokler se dejansko ne ugotovi, da so se zneski in ravni neposrednih plačil litovskim kmetijskim gospodarstvom izenačili z zneski in ravnmi v državah članicah, ki niso nove države članice – neposrednih plačil, ki se izplačajo litovskim kmetijskim gospodarstvom, ni mogoče modulirati na podlagi členov 7 in 10(1) Uredbe št. 73/2009.

42 Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari poudarjata, da je bila raven neposrednih plačil v državah članicah, ki niso nove države članice, za leto 2012 višja kot 90 % ravni vseh neposrednih plačil, medtem ko je bilo v Litvi matematično nemogoče, da bi presegla 90 % te ravni. Poleg tega naj bi bila neposredna plačila litovskim kmetom iz proračuna Unije za leto 2012 več kot dvakrat nižja od plačil, prejetih v državah članicah, ki niso nove države članice, čeprav so bila tudi ta modulirana za 10 %. Dokler se dejansko ne ugotovi, da so se zneski in ravni neposrednih plačil litovskim kmetijskim gospodarstvom izenačili z zneski in ravnmi v državah članicah, ki niso nove države članice, naj neposrednih plačil, ki se izplačajo litovskim kmetijskim gospodarstvom, ne bi bilo treba oziroma mogoče modulirati, enako pa tudi DNNP ne bi bilo mogoče znižati.

43 Agencija je poudarila, da ni pristojna za presojo zakonitosti uredb litovske vlade in še manj za presojo zakonitosti sklepov Komisije.

44 Litovska vlada potrjuje elemente, na katere se sklicujeta tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, z navedbo, da Komisija ni opravila preiskav in ni predložila nobenih podatkov, ki bi potrjevali, da se je leta 2012 raven neposrednih plačil v državah članicah, ki niso nove, in v novih državah članicah izenačila. Trditve v delovnem dokumentu DS/2011/14/REV2, da je raven plačil v novih državah članicah dosegla raven plačil v državah članicah, ki niso nove države članice, naj bi temeljile na razlagi odstotkov iz Uredbe št. 73/2009.

45 Litovska vlada meni, da je veliko kmetij v državah članicah, ki niso nove države članice, za leto 2012 prejelo neposredna plačila, ki niso presegla 5 000 EUR, v skladu s členom 7 Uredbe št. 73/2009 pa se zanje ni uporabila modulacija, ker so prejele neposredna plačila po 100-odsotni stopnji. To naj bi pomenilo, da če se modulacija uporabi le za tiste kmetije, ki prejemajo neposredna plačila, ki so višja od 5 000 EUR, je skupna raven neposrednih plačil v državah članicah, ki niso nove države članice, višja od 90 % ravni vseh neposrednih plačil. Nasprotno naj bi v novih državah članicah vse kmetije prejemale neposredna plačila po 90-odsotni stopnji, neodvisno od tega, ali so neposredna plačila kmetiji višja ali nižja od 5 000 EUR.

46 Predložitveno sodišče dvomi o tem, da je ta položaj v skladu z načelom prepovedi diskriminacije. Ker naj bi se znesek, plačan na hektar, med novimi državami članicami in drugimi državami članicami objektivno razlikoval, naj bi bili ti skupini držav v različnih položajih in se ne bi smeli obravnavati

enako, torej z uporabo modulacije na enak način. Prav tako bi morala Komisija, ki jo vežeta načeli skrbnega ravnanja in dobrega upravljanja, zbrati vsa potrebna dejstva za izvrševanje diskrecijske pravice, ki jo ima.

47 V teh okoliščinah je Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. V zvezi z oceno ravni neposrednih plačil v novih državah članicah in v državah članicah, ki niso nove države članice, opravljeno na podlagi člena 10(1) Uredbe št. 73/2009 v povezavi s členoma 7 in 121 te uredbe:

(a) Ali je treba člen 7(1) Uredbe št. 73/2009 v povezavi s členoma 10(1) in 121 iste uredbe razlagati tako, da je za leto 2012 raven neposrednih plačil držav članic, z izjemo novih držav članic, ki presegajo 5 000 EUR, 90 %?

(b) Če je odgovor na prvo vprašanje, točka (a), pritrdilen; ali to pomeni, da za leto 2012 raven neposrednih plačil v novih državah članicah ni dosegla ravni v državah članicah, ki niso nove, glede na vsebino in cilje členov 10(1) in 121 Uredbe št. 73/2009?

(c) Ali sta končni del člena 10(1) Uredbe št. 73/2009 (‚ob upoštevanju kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1)‘) in delovni dokument Komisije DS/2011/14/REV2, v katerih so za primerjavo navedene različne podlage za neposredna plačila – v novih državah članicah je raven neposrednih plačil ocenjena brez izvedbe modulacije (90 % v skladu s členom 121), medtem ko je v državah članicah, ki niso nove, opravljena modulacija (100 % minus 10 % v skladu s členom 7(1)(d)) – v nasprotju z Aktom o pristopu iz leta 2003 in načeli prava Unije, med drugim načeli varstva legitimnih pričakovanj, dobrega upravljanja, poštene konkurence in prepovedi diskriminacije, ter s cilji SKP, določenimi v členu 39 PDEU?

2. V zvezi z nezdružljivostjo člena 10(1) in končnega dela zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 ter ukrepov prava Unije, sprejetih na njuni podlagi, z Aktom o pristopu iz leta 2003 in načeli Unije:

(a) Ali so končni del člena 10(1) Uredbe št. 73/2009 (‚ob upoštevanju kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1)‘) in končni del zadnjega pododstavka člena 132(2) (‚ob upoštevanju, od leta 2012, uporabe člena 7 v povezavi s členom 10‘) ter delovni dokument Komisije DS/2011/14/REV2 in Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final, ki sta bila sprejeta na njuni podlagi, v nasprotju z Aktom o pristopu iz leta 2003, ki ne določa modulacije neposrednih plačil in znižanja [DNNP] v novih državah članicah niti leta, za katero je predvidena izenačitev neposrednih plačil v novih državah članicah in državah članicah, ki niso nove?

(b) Ali so člen 10(1) in zadnji pododstavek člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 ter delovni dokument Komisije DS/2011/14/REV2 in Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final, zato ker se v skladu z njihovo vsebino in cilji modulacija neposrednih plačil in znižanje [DNNP] opravita leta 2012 v novih državah članicah, ki prejemajo bistveno nižjo podporo od starih držav članic, v nasprotju z načeli prava Unije, med drugim z načeli varstva legitimnih pričakovanj, lojalne konkurence in prepovedi diskriminacije, ter s cilji SKP, določenimi v členu 39 PDEU, zlasti s ciljem povečanja kmetijske produktivnosti?

(c) Ali sprememba zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 (‚ob upoštevanju, od leta 2012, uporabe člena 7 v povezavi s členom 10‘), ki je bila opravljena s popravkom (popravek, v okviru katerega je bila opravljena sprememba netehnične narave in je bila vsebina določbe bistveno spremenjena, saj je bilo določeno, da se za leto 2012 določi

izenačitev neposrednih plačil v novih državah članicah in državah članicah, ki niso nove), krši načela prava Unije, med drugim načela varstva legitimnih pričakovanj, pravne varnosti, dobrega upravljanja in prepovedi diskriminacije?

(d) Ali izraz ‚dydis'[znesek ali raven] iz člena 1c Uredbe št. 1259/1999 pomeni isto kot izraz ‚lygis' [raven] iz zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009?

3. Ali sta Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final in delovni dokument DS/2011/14/REV2, ki nista bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije* in nista obrazložena (sprejeta sta bila izključno ob predpostavki, da se je leta 2012 raven neposrednih plačil v novih državah članicah in v državah članicah, ki niso nove, izenačila), v nasprotju z Aktom o pristopu iz leta 2003 in kršita načela prava Unije, med drugim načela pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj in dobrega upravljanja? Če je tako, ali je treba člen 1(4) Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 final razglasiti za ničen, ker je v nasprotju z Uredbo št. 73/2009 in Aktom o pristopu iz leta 2003?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje, točki (a) in (b)

48 Predložitveno sodišče želi v točkah (a) in (b) prvega vprašanja v bistvu izvedeti, ali je treba člene 7(1), 10(1) in 121 Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da se pojem „raven neposrednih plačil, ki se uporablja v državah članicah, ki niso nove države članice" razume, kot da je bila navedena raven za leto 2012 90 % ravni vseh neposrednih plačil, in tako, da se pojem „raven neposrednih plačil v novih državah članicah" razume, kot da je bila zadnjenavedena raven za leto 2012 izenačena z ravnjo v državah članicah, ki niso nove države članice.

49 Pritrdilni odgovor na to vprašanje bi pomenil, da se na podlagi členov 7, 10 in 121 te uredbe uporabi modulacija za neposredna plačila kmetom v novih državah članicah in v skladu s členom 132 navedene uredbe za DNNP.

50 Ni sporno, da so bili zneski plačil navedenim kmetom za leto 2012 nižji od zneskov plačil kmetom v državah članicah, ki niso nove države članice, in da so bili ti zneski različni tudi znotraj teh dveh skupin držav članic.

51 Vendar je v členu 10(1) Uredbe št. 73/2009, ki uvaja povezavo med ravnmi neposrednih plačil v teh dveh skupinah držav članic, navedeno, da je bila kljub občutnim razlikam med zneski neposrednih plačil v vsaki od teh dveh skupin držav članic, ki preprečujejo določitev skupne ravni z izračunom povprečja zadevnih zneskov, določena skupna raven.

52 Ker pravo Unije ne vsebuje opredelitve pojma „raven neposrednih plačil, ki se uporablja v državah članicah, ki niso nove države članice" iz členov 10 in 121 Uredbe št. 73/209, je treba ta izraz razlagati glede na njegovo sobesedilo in cilje, ki jim sledi zakonodajalec Unije (glej v tem smislu sodbo Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, točka 31 in navedena sodna praksa).

53 Glede tega je treba opozoriti, da je bilo sklicevanje na navedeno raven v pravo Unije uvedeno z Aktom o pristopu iz leta 2003 za ureditev postopne uvedbe neposrednih plačil v novih državah članicah.

54 Cilj postopne, ne pa takojšnje uvedbe navedenih plačil v novih državah članicah je bil, da ne bi bilo upočasnjeno prestrukturiranje kmetijskega sektorja in da z dodeljevanjem nesorazmernih pomoči glede na raven prihodkov kmetov in prebivalstva na splošno ne bi bile ustvarjene prevelike razlike v dohodkih in socialne neenakosti (glej v tem smislu sodbi Bábolna, C-115/10, EU:C:2011:376, točka 34, in Poljska/Svet, C-273/04, EU:C:2007:622, točka 69).

55 Čeprav je iz razporeda uvedbe, ki je vsebovan v poglavju 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003, razvidno, da so neposredna plačila kmetom v novih državah članicah vseskozi izražena kot določen odstotek „veljavne ravni“ v državah članicah, ki niso nove države članice, je bil njihov izračun povsem avtonomen.

56 Tako je bila osnovna površina določena v navedenem poglavju 6, medtem ko so bili letne zgornje meje in pravila o določitvi plačil, dodeljenih v okviru SEPP, vsebovani v Uredbi št. 1782/2003, potem ko so bili vanjo vstavljeni s Sklepom 2004/281 oziroma z Uredbo št. 583/2004.

57 Ugotoviti je treba, da raven, ki bi jo neposredna plačila v novih državah članicah morala doseči za leto 2013, in sicer 100 % predvidenih zneskov, glede na zgoraj navedene referenčne podatke za leto 2003, ni odvisna od dejanske ravni neposrednih plačil. Tako naloga zakonodajalca Unije ni bila izenačiti nominalne ravni, ampak doseči abstraktno raven 100 %, ob sprijaznitvi s tem, da ta v vsaki državi članici pripelje do različnih zneskov.

58 Res je, kot je navedlo predložitveno sodišče, da se je osnovna površina v Litvi od leta 2003 več kot podvojila, zaradi česar se je znesek neposrednih plačil na hektar zmanjšal. Vendar ta okoliščina, ki zadeva zgolj zneske neposrednih plačil, ki se dodelijo individualno vsakemu kmetu, ne vpliva na delovanje uvedenega mehanizma, na podlagi katerega se zgornja meja neposrednih plačil postopno povečuje do ravni 100 %.

59 Ker pa tako vzpostavljena povezava med zadevnimi ravnmi neposrednih plačil izhaja iz Akta o pristopu iz leta 2003 in torej iz določb primarnega prava (glej v tem smislu sodbo Parlament/Svet, C-413/04, EU:C:2006:741, točka 43), jo je treba pri razlagi Uredbe št. 73/2009 šteti za samoumevno v delu, v katerem ta uredba odraža določbe iz Priloge II k navedenemu aktu o pristopu.

60 V teh okoliščinah ni mogoče sprejeti utemeljitve, ki jo podaja predložitveno sodišče in ki jo podpirajo tožeči stranki iz postopka v glavni stvari in litovska vlada, s katero se to, da so ravni neposrednih plačil, ki se uporabljajo v državah članicah, ki niso nove države članice, in v novih državah članicah izenačene v smislu člena 10 Uredbe št. 73/2009, poskuša izpodbiti z dejstvom, da je zaradi neuporabe modulacije za neposredna plačila, nižja od 5 000 EUR, znesek neposrednih plačil, ki so bila za leto 2012 izplačana v državah članicah, ki niso nove države članice, kljub 10-odstotni modulaciji dejansko višji od 90-odstotne ravni vseh neposrednih plačil, kar je formalno dosežena raven v novih državah članicah.

61 Ker je namreč raven neposrednih plačil, ki se uporablja pred modulacijo, 100 % ne glede na zneske, ki so dejansko izplačani v različnih državah članicah, je treba globalno 10-odstotno modulacijo iz člena 7(1) Uredbe št. 73/2009 šteti za znižanje v smislu člena 10(1) te uredbe, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju, ali so veljavne ravni neposrednih plačil izenačene.

62 Nasprotno bi upoštevanje nominalnih učinkov teh izračunov povzročilo, da bi bilo treba poleg vprašanja, koliko kmetov je prejelo manj kot 5 000 EUR v državah članicah, ki niso nove države članice, oziroma v novih državah članicah, odgovoriti tudi na vprašanje v zvezi z občutno razliko med zneski izplačanih neposrednih plačil na hektar, zaradi česar ne bi bila mogoča absolutna primerjava ravni plačil, dodeljenih v teh dveh skupinah držav članic. Z izbiro abstraktnega merila veljavne ravni neposrednih plačil pa se je mogoče izogniti tem presojam.

63 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje, točki (a) in (b), odgovoriti, da je treba člene 7(1), 10(1) in 121 Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da se pojem „raven neposrednih plačil, ki se uporablja v državah članicah, ki niso nove države članice“ razume tako, da je bila navedena raven za leto 2012 enaka 90 % ravni vseh neposrednih plačil, in tako, da se pojem „raven neposrednih plačil v novih državah članicah“ razume tako, da je bila zadnjenavedena raven za leto 2012 izenačena z ravnjo v državah članicah, ki niso nove države članice.

Prvo vprašanje, točka (c), in drugo vprašanje, točki (a) in (b)

64 Predložitveno sodišče želi v točki (c) prvega vprašanja in točkah (a) in (b) drugega vprašanja izvedeti, ali so končni del člena 10(1) in končni del zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009, Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final in delovni dokument DS/2011/14/REV2 neveljavni.

65 V zvezi z delovnim dokumentom DS/2011/14/REV2 je treba že v uvodu navesti, da iz točke 6 obrazložitve Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 final izhaja, da je bil ta sklep sprejet zlasti ob upoštevanju vsebine tega delovnega dokumenta. V teh okoliščinah zadošča, da se v obravnavani zadevi preizkusi veljavnost navedenega sklepa, ločen preizkus veljavnosti navedenega dokumenta pa ni potreben.

Združljivost z Aktom o pristopu iz leta 2003

66 Prvič, zatrjevana kršitev Akta o pristopu iz leta 2003 je v skladu z navedbami predložitvenega sodišča posledica tega, da v navedenem aktu nista določena niti modulacija neposrednih plačil Unije niti znižanje DNNP v novih državah članicah, tako da naj bi bil s tem, da se na podlagi zadevnih določb uporabi modulacija v novih državah članicah za leto 2012, torej preden je dosežena raven 100 % neposrednih plačil, kršen dogovor, ki je bil dosežen leta 2003 in v skladu s katerim bi morala neposredna plačila doseči navedeno raven za leto 2013.

– Neposredna plačila Unije

67 Najprej je treba opozoriti, da namen postopne uvedbe neposrednih plačil Unije v novih državah članicah ni bil doseči enakost zneskov, ki se izplačajo v državah članicah, ki niso nove države članice, in v novih državah članicah. Cilj je bil, kot je razvidno iz točk 53 in 54 te sodbe, preprečiti škodo za razvoj kmetijskega sektorja v novih državah članicah, ki bi nastala s takojšnjim prehodom na vnaprej določeno raven pomoči za vsako od teh držav članic.

68 Ob upoštevanju tega posebnega cilja sistem, ki je bil uveden z Aktom o pristopu iz leta 2003, načeloma ne nasprotuje temu, da se za nove države članice uporabi splošna reforma, kakršna je modulacija, ki naj bi izboljšala delovanje SKP v vseh državah članicah, tako da bi bilo doseženo boljše ravnovesje med instrumenti, ki so zasnovani za spodbujanje trajnostnega kmetijstva, in instrumenti za spodbujanje razvoja podeželja.

69 To, da v Aktu o pristopu iz leta 2003 ni urejeno vprašanje uporabe modulacije v novih državah članicah, je posledica tega, da je bila reforma SKP, s katero je bila uvedena modulacija, izvedena vzporedno s pogajanji za pristop novih držav članic. Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 91 sklepnih predlogov, je bila modulacija uvedena z Uredbo št. 1782/2003 po sklenitvi Akta o pristopu iz leta 2003, člen 12a Uredbe št. 1782/2003, ki ureja modulacijo v novih državah članicah, pa je bil v navedeno uredbo vstavljen z Uredbo št. 583/2004. Možnost uvedbe takšnih sprememb veljavnega *acquis communautaire* v nove države članice je bila izrecno določena v členih 23 in 57 Akta o pristopu iz leta 2003.

70 V postopku v glavni stvari se ne izpodbija eventualna uporaba modulacije za neposredna plačila, dodeljena v novih državah članicah, vendar se predložitveno sodišče sprašuje o pogojih te uporabe.

71 Glede tega ni sporno, da je bila vsebina člena 12a Uredbe št. 1782/2003 v dveh vidikih povzeta in pojasnjena v členu 10 Uredbe št. 73/2009. Ta člen, prvič, zahteva, da se upoštevajo učinki modulacije v državah članicah, ki niso nove države članice, pri ugotavljanju, ali je raven neposrednih plačil v novih državah članicah že najmanj enaka ravni, ki se uporablja v prvih. Drugič, iz tega izhaja, da je odstotek, ki naj se upošteva za namene modulacije v teh drugih državah članicah, omejen na razliko med zadevnima ravnema neposrednih plačil.

72 Namen tega zadnjega pravila je zagotoviti, kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 17 Uredbe št. 73/2009, da se zaradi modulacije neto znesek, ki se izplača kmetu v novi državi članici, ne zmanjša pod znesek, ki se izplača enakovrednemu kmetu v državah članicah, ki niso nove države članice.

73 Kot sta poljska vlada in Komisija pravilno navedli v pisnih stališčih, na podlagi tega pravila uporaba modulacije za leto 2012 ni povzročila znižanja neposrednih plačil, nižjih od 300.000 EUR, ki so bila izplačana v novih državah članicah, ker je bila razlika med zadevnima ravnema enaka nič.

74 Nasprotno pa je to, da je bila za leto 2012 uporabljena modulacija za neposredna plačila, dodeljena v novih državah članicah, povzročilo 4-odstotno znižanje zneskov nad 300.000 EUR. Brez dvoma to znižanje lahko poveča občutno razliko med zneski neposrednih plačil na hektar, izplačanih v državah članicah, ki niso nove države članice, in v novih državah članicah. Vendar bo raven navedenih zneskov, ki bo po navedenem znižanju dosežena v novih državah članicah, ostala veliko višja kot raven, ki velja v državah članicah, ki niso nove države članice, v katerih je modulacija 14-odstotna.

75 Zato je treba ugotoviti, da člen 10(1) Uredbe št. 73/2009 – v povezavi s členom 10(2) in uvodno izjavo 17 te uredbe – nima nesorazmernih učinkov glede na cilj, da se v vseh državah članicah doseže boljše ravnovesje med spodbujanjem trajnostnega kmetijstva in spodbujanjem razvoja podeželja, pri čemer je ta cilj del normativnega okvira, začrtanega z Aktom o pristopu iz leta 2003.

76 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je končni del člena 10(1) Uredbe št. 73/2009 v delu, v katerem dovoljuje, da se z upoštevanjem učinkov modulacije v državah članicah, ki niso nove države članice, za leto 2012 uporabi sistem modulacije neposrednih plačil Unije v vseh državah članicah, združljiv z Aktom o pristopu iz leta 2003.

– DNNP

77 Člen 132(2) Uredbe št. 73/2009 določa, da skupna neposredna podpora, ki se lahko dodeli kmetu v novih državah članicah, vključno z vsemi DNNP, ne sme preseči ravni neposredne podpore, do katere bi bil kmet upravičen v okviru ustreznega neposrednega plačila, ki se tedaj uporablja v državah članicah, ki niso nove države članice, in sicer ob upoštevanju uporabe člena 7 v povezavi s členom 10 navedene uredbe.

78 Čeprav je bila ta prepoved prekoračitve s točko 27(b) poglavja 6.A Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003 vstavljena že v člen 1c Uredbe št. 1259/1999, je bila zahteva, da se v zvezi s tem upoštevajo učinki modulacije v državah članicah, ki niso nove države članice, uvedena šele z navedenim členom 132(2).

79 Zaradi te zahteve je Komisija menila, da je bilo treba modulacijo uporabiti za DNNP, ki so bila izplačana v Litvi za leto 2012.

80 Čeprav je treba iz istih razlogov, zaradi katerih je že bila upravičena modulacija zgolj neposrednih plačil Unije na podlagi končnega dela člena 10(1) Uredbe št. 73/2009, ugotoviti, da je nadaljnja uporaba modulacije za vsa neposredna plačila kmetom v novih državah članicah načeloma združljiva z Aktom o pristopu iz leta 2003, preizkus zakonitosti podrobnih določb v zvezi s to uporabo, ki so vsebovane v Izvedbenem sklepu C(2012) 4391 final, zahteva takšno razlago člena 132 Uredbe št. 73/2009, ki bo skladna z Aktom o pristopu iz leta 2003.

81 Glede tega je treba navesti, da je odobritev Komisije, ki je potrebna za dodelitev DNNP, na podlagi odstavka 6 navedenega člena odvisna od konkretnega in podrobnega preizkusa zadevnih plačil, pri čemer so bile faze tega preizkusa vsebovane že v členu 1c, ki je bil s točko 27(b) poglavja 6.A

Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003 vstavljen v Uredbo št. 1259/1999. Iz te določbe je bilo razvidno, da se pogoji za uporabo modulacije razlikujejo glede na shemo plačil, za katero se odloči nova država članica, torej ali za shemo enotnega plačila ali za SEPP.

82 Čeprav se tako navedeni člen 1c kot člen 132(2) Uredbe št. 73/2009 načeloma nanašata na vse nove države članice, iz odstavka 4 vsakega od teh členov izhaja, da če se nova država članica odloči, da uporablja SEPP, lahko dodeljuje dopolnilno nacionalno neposredno pomoč v skladu s pogoji iz odstavkov od 5 do 8 vsakega od navedenih členov.

83 V skladu z legitimnim razlogom za to, da se od leta 2012 uporabi sistem modulacije v novih državah članicah, tudi, kot je razvidno iz uvodne izjave 17 Uredbe št. 73/2009, za DNNP, je treba mehanizem znižanja skupnega zneska neposrednih plačil Unije in DNNP uskladiti z mehanizmom modulacije zgolj neposrednih plačil Unije.

84 Tako je treba, kar zadeva navedeni skupni znesek, znižanja upoštevati samo, kadar se uporabi modulacija za neposredna plačila Unije. V delu, v katerem se na podlagi člena 10(2) Uredbe št. 73/2009 modulacija ne uporabi za plačila pod 300.000 EUR, znižanja ne smejo bremeniti niti DNNP.

85 Ker se, kot je bilo navedeno v točki 73 te sodbe, člen 7(1) Uredbe št. 73/2009 ne uporablja v novih državah članicah, se uporabi zgolj člen 7(2) te uredbe in torej samo znižanje za 4 odstotne točke za zneske, ki presegajo 300.000 EUR.

86 Vendar v Izvedbenemu sklepu C(2012) 4391 final s tem, da je za leto 2012 odrejena uporaba modulacije za kmete, pri katerih je skupni znesek neposrednih nacionalnih plačil in neposrednih plačil Unije med 5 000 EUR in 300.000 EUR, ni bila spoštovana vzporednost med modulacijo neposrednih plačil in modulacijo DNNP.

87 Zato je treba Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final razglasiti za neveljaven.

Združljivost z navajanimi splošnimi načeli

88 Ker je bilo ugotovljeno, da je Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final v nasprotju z Aktom o pristopu iz leta 2003, ni več treba preverjati, ali je ta sklep združljiv s splošnimi načeli, ki jih navaja predložitveno sodišče.

89 Glede členov 10 in 132 Uredbe št. 73/2009 iz predložitvene odločbe ne izhaja, zakaj bi ti določbi lahko kršili navedena načela prava Unije, z izjemo načela prepovedi diskriminacije.

90 Vendar je treba v zvezi z zadnjenavedenim načelom navesti, da zato, ker je bilo stanje v kmetijstvu v novih državah članicah bistveno drugačno od stanja v državah članicah, ki niso nove, kar onemogoča veljavno primerjavo (sodba Poljska/Svet, C-273/04, EU:C:2007:622, točki 87 in 88), posebne določbe členov 10 in 132 Uredbe št. 73/2009, ki upoštevajo legitimen razlog za to, da se od leta 2012 uporabi sistem modulacije v novih državah članicah, ne kršijo načela prepovedi diskriminacije.

91 Na podlagi zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje, točka (c), in drugo vprašanje, točki (a) in (b), odgovoriti, da je Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final neveljaven, medtem ko se med preučitvijo navedenih vprašanj ni razkril noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost končnega dela člena 10(1) in končnega dela člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009.

Drugo vprašanje, točka (c)

92 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem, točka (c), v bistvu izvedeti, ali je člen 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 v različici po popravku, ki je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 18. februarja 2010, neveljaven, ker pri navedeni spremembi, izvedeni s popravkom, ni šlo za tehničen popravek, ampak za vsebinsko spremembo.

93 Najprej je treba opozoriti, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je (sodba Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, točka 43 in navedena sodna praksa).

94 Navesti je treba, da se je popravek člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 nanašal na vse uradne jezike Unije. Čeprav je prvotna različica člena 132(2), zadnji pododstavek, v vseh uradnih jezikih Unije vsebovala omembo leta 2012, je bila navedena omemba v nekaterih jezikovnih različicah postavljena na začetek tega pododstavka, v drugih pa na njegov konec.

95 Litovska jezikovna različica spada v prvo skupino teh jezikovnih različic, v kateri je bila pred popravkom letnica omenjena na začetku zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009. S popravkom je bil izraz „od leta 2012“ na začetku tega pododstavka izbrisan in vstavljen na konec tega pododstavka med izraza „ob upoštevanju“ in „uporabe člena 7 v povezavi s členom 10“.

96 Kot je pravilno navedla Komisija, bi omemba letnice 2012 na začetku zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 lahko pomenila, da je treba to določbo razlagati tako, da se je prepoved prekoračitve nanašala samo na leto 2012, takšna razlaga pa ne bi bila združljiva s ciljem navedene določbe.

97 Ugotoviti je torej treba, da popravek, izveden s popravkom, objavljenim v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 18. februarja 2010, pomeni zgolj pojasnilo, ki ne vpliva na pomen zadevne določbe.

98 Zato je treba na drugo vprašanje, točka (c), odgovoriti, da se med preučitvijo navedenega vprašanja ni razkril noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 v različici po popravku, ki je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 18. februarja 2010.

Drugo vprašanje, točka (d)

99 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem, točka (d), izvedeti, ali izraz „dydis“ v litovski jezikovni različici (znesek ali raven) iz zadnjega pododstavka člena 1c(2) Uredbe št. 1259/1999, ki je bil v Uredbo vstavljen z Aktom o pristopu iz leta 2003, pomeni isto kot izraz „lygis“ (raven) iz zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009.

100 Najprej je treba opozoriti, da navedeni člen 132 v bistvu določa enaka pravila kot člen 143c Uredbe št. 1782/2003, v katerem so bili povzeti ukrepi iz člena 1c Uredbe št. 1259/1999.

101 Upoštevni izraz v litovščini, ki je uporabljen tako v zadnjem pododstavku člena 143c(2) Uredbe št. 1782/2003 kot v zadnjem pododstavku člena 1c(2) Uredbe št. 1259/1999, je „dydis“. Ta izraz je bil spremenjen šele s sprejetjem Uredbe št. 73/2009, v kateri je v zadnjem pododstavku člena 132(2) uporabljen izraz „lygis“.

102 Nasprotno sta v več drugih jezikovnih različicah zadnjega pododstavka člena 1c(2) Uredbe št. 1259/1999 in zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 uporabljena izraza v bistvenem ostala enaka. To med drugim velja za špansko, nemško, angleško, francosko, italijansko in portugalsko jezikovno različico.

103 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa se formulacija določbe prava Unije, ki se uporablja v eni od jezikovnih različic, ne more uporabiti kot edina podlaga za razlago te določbe oziroma ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami. Določbe prava Unije je treba namreč razlagati in uporabljati enotno ob upoštevanju različic v vseh jezikih Unije. Če so med jezikovnimi različicami pravnega besedila Unije razlike, je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je (sodba Ivansson in drugi, C-307/13, EU:C:2014:2058, točka 40).

104 Glede tega je treba navesti, da niti sistematika niti cilj Uredbe št. 73/2009 ne govorita v prid razlagi, ki bi bila drugačna v primerjavi s prejšnjimi besedili in ki bi bila posledica zamenjave izraza „dydis“ z izrazom „lygis“. Prav nasprotno, v uvodni izjavi 48 te uredbe je navedeno, da „[bi bilo treba] ohraniti pogoje za dodelitev“ DNNP.

105 Ugotoviti je torej treba, da sprememba terminologije, uporabljene v litovski jezikovni različici zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009, glede na terminologijo iz ustrezajočih členov prejšnjih uredb ne spreminja pomena tega pododstavka. Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 142 sklepnih predlogov, to ugotovitev potrjuje dejstvo, da so v členu 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 ponovljeni ukrepi iz točke 27(b) poglavja 6.A Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003.

106 Zato je treba na drugo vprašanje, točka (d), odgovoriti, da izraz „dydis“ iz litovske različice zadnjega pododstavka člena 1c(2) Uredbe št. 1259/1999, ki je bil v Uredbo vstavljen z Aktom o pristopu iz leta 2003, pomeni isto kot izraz „lygis“ v litovski različici zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009.

Tretje vprašanje

107 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je Izvedbeni sklep C(2012) 4391 final neveljaven iz razlogov, ki se nanašajo na njegovo obrazložitev ali na to, da ni bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*.

108 Ker je bila v točki 87 te sodbe ugotovljena neveljavnost navedenega izvedbenega sklepa, na to vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

109 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 (četrti senat) razsodilo:

1. **Člene 7(1), 10(1) in 121 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 je treba razlagati tako, da se pojem „raven neposrednih plačil, ki se uporablja v državah članicah, ki niso nove države članice“ razume tako, da je bila navedena raven za leto 2012 enaka 90 % ravni vseh neposrednih plačil, in tako, da se pojem „raven neposrednih plačil v novih državah članicah“ razume tako, da je bila zadnje navedena raven za leto 2012 izenačena z ravnjo v državah članicah Evropske skupnosti v sestavi na dan 30. aprila 2004.**

2. Izvedbeni sklep Komisije C(2012) 4391 final z dne 2. julija 2012 o dovolitvi dodelitve dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil v Litvi za leto 2012 se razglasi za neveljaven, medtem ko se med preučitvijo vprašanj za predhodno odločanje ni razkril noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost končnega dela člena 10(1) in končnega dela člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009.

3. Med preučitvijo navedenih vprašanj se ni razkril noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 v različici po popravku, ki je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* z dne 18. februarja 2010.

4. Izraz „dydis“ iz litovske različice zadnjega pododstavka člena 1c(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1259/1999 z dne 17. maja 1999 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike, ki je bil v Uredbo vstavljen z Aktom o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija, pomeni isto kot izraz „lygis“ iz litovske različice zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009.

Podpisi