SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 4. junija 2015[1]

Zadeva C-103/14

Bronius Jakutis,
Kretingalės kooperatinė ŽŪB
proti
Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos
Lietuvos valstybė

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva))

„Predhodno odločanje — Skupna kmetijska politika [SKP] — Razlaga Uredbe (ES) št. 73/2009 — Veljavnost členov 10(1) in 132(2) Uredbe št. 73/2009 ter Izvedbenega sklepa Komisije C(2012) 4391 final in delovnega dokumenta Komisije DS2011/14/REV2 z dne 20. oktobra 2011 glede na Akt o pristopu iz leta 2003 in glede na načela pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj, dobrega upravljanja, poštene konkurence in prepovedi diskriminacije ter cilje SKP, kot so določeni v členu 39 PDEU — Modulacija neposrednih plačil, dodeljenih kmetom v novih državah članicah — Znižanje dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil — Ravni neposrednih plačil, ki se uporabljata v starih in v novih državah članicah — Primerjava — Poenotenje ravni neposrednih plačil v letu 2012 — Neobstoj podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti enotnost ravni neposrednih plačil, ki se uporabljata v starih in v novih državah članicah — Pomanjkljiva obrazložitev — Neobjava v Uradnem listu Evropske unije“

I – **Uvod**

1. Ta zadeva se nanaša na kompleksno vprašanje možnosti primerjave *ravni* neposrednih plačil za kmete v državah članicah Evropske unije kljub bistvenim razlikam med *zneski* teh plačil, dodeljenimi v različnih državah članicah.

2. Ta primerjava je potrebna zlasti za ugotovitev, ali sta se leta 2012 v novih državah članicah, ki so pristopile k Uniji 1. maja 2004 (v nadaljevanju: države EU-10), uporabljala modulacija neposrednih plačil in znižanje dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil (v nadaljevanju: DNNP). Velikega pomena tega vprašanja za kmete iz držav EU-10 ni mogoče zanikati.

3. V skladu s tako imenovano shemo „phasing-in“ se v državah EU-10 po njihovem pristopu k Uniji neposredna plačila za kmete uvedejo postopno, leta 2013 pa dosežejo 100 % ravni teh plačil, ki se uporablja v drugih državah članicah. Problematika, izpostavljena s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe, zadeva primerjavo med ravnema neposrednih plačil, ki sta se leta 2012 uporabljali v državah EU-10 in v državah članicah Unije v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004 (v nadaljevanju: države EU-15).

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

4. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva), se nanaša po eni strani na razlago nekaterih določb Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009[2] ter po drugi strani na veljavnost nekaterih določb navedene uredbe, Izvedbenega sklepa Komisije C(2012) 4391 final[3] in delovnega dokumenta Komisije DS2011/14/REV2[4]. Za preučitev vprašanj za predhodno odločanje se bo treba opreti zlasti na člen 39 PDEU, Akt o pristopu iz leta 2003[5] in nekatera splošna načela prava Unije.

5. Čeprav so Sodišču prvič predložena vprašanja v zvezi z uporabo modulacije in znižanj DNNP v državah EU-10, so bile pri Splošnem sodišču Evropske unije že vložene direktne tožbe za razglasitev ničnosti aktov Unije s tega področja.[6] Vendar vprašanje razlage pojma „raven neposrednih plačil“ v smislu člena 10(2) Uredbe št. 73/2009 ostaja nerešeno.[7]

II – **Pravni okvir – pravo Unije**

A – *Akt o pristopu iz leta 2003*

6. 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.“

B – *Uredba št. 1259/1999*

7. Uredba Sveta (ES) št. 1259/1999[8] se je v skladu z njenim členom 1 uporabljala za plačila, ki so neposredno dodeljena kmetom skladno s shemami podpor v okviru skupne kmetijske politike (v nadaljevanju: tudi: SKP), ki jih v celoti ali delno financira „Jamstveni“ del Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS).[9]

2 — Uredba 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; v nadaljevanju: Uredba št. 73/2009).

3 — Izvedbeni sklep z dne 2. julija 2012 o dovolitvi dodelitve dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil v Litvi za leto 2012 (notificiran pod dokumentarno številko K(2012) 4391).

4 — Z dne 20. oktobra 2011 (v nadaljevanju: delovni dokument DS2011/14/REV2).

5 — Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, 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).

6 — Tako so v zadevi T-386/13 litovsko okrožje Kėdainiai (Kėdainių rajono Okainių ŽŪB) in 134 drugih tožečih strank Splošnemu sodišču predlagali, naj razglasi ničnost Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 – to je izvedbenega sklepa, ki je sporen tudi v okviru obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe – ter na podlagi člena 277 PDEU ugotovi neuporabo, prvič, člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009, in drugič, dela člena 10(1) iste uredbe. Splošno sodišče je s sklepom Kėdainių rajono Okainių in drugi/Svet in Komisija (T-386/13, EU:T:2014:754) tožbo zavrglo kot nedopustno z obrazložitvijo, da predlog za razglasitev ničnosti navedenega izvedbenega sklepa ni bil vložen v predpisanih rokih in da je bil ugovor nezakonitosti uveljavljan posredno. V zadevi Litva/Komisija (T-533/13) pa je Republika Litva Splošnemu sodišču predlagala, naj razglasi ničnost člena 1(4) Izvedbenega sklepa Komisije št. C(2013) 4487 final z dne 19. julija 2013, ki v Litvi omogoča dodelitev prehodne nacionalne pomoči za leto 2013. Postopek je bil prekinjen, dokler Sodišče ne odloči o vprašanjih za predhodno odločanje v obravnavani zadevi.

7 — Kar zadeva modulacijo, je Republika Poljska v zadevi T-333/09 (sodba Poljska/Komisija, EU:T:2012:449) predlagala razglasitev ničnosti Priloge I k Odločbi Komisije 2009/444/ES z dne 10. junija 2009 o dodelitvi zneskov, ki izhajajo iz modulacije, določene v členih 7 in 10 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009, državam članicam za leta 2009 do 2012 (UL L 148, str. 29). V tej sodbi Splošno sodišče ni izrecno obravnavalo vprašanja ravni neposrednih plačil. Sodišče je prav tako imelo priložnost presojati modulacijo in dodatna znižanja neposrednih plačil v starih državah članicah za leta od 2009 do 2012, in sicer v sodbi Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), pri čemer pa ni obravnavalo vprašanja ravni neposrednih plačil.

8 — Uredba 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).

9 — 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 25, str. 391).

8. S točko 27 poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003 so bile v navedeno uredbo št. 1259/1999 vnesene nekatere spremembe, med drugim so bili vanjo vstavljeni členi 1a, 1b in 1c, ki se nanašajo na sheme podpor v novih državah članicah.

9. Člen 1a Uredbe št. 1259/1999 določa shemo neposrednih plačil, ki je v novih državah članicah predmet postopnega povečevanja (shema „phasing-in“):

„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.“

10. Člen 1b, ki je bil v Uredbo št. 1259/1999 prav tako vstavljen s točko 27 poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003, določa shemo enotnega plačila na površino (v nadaljevanju: SEPP), za katere uporabo se lahko odločijo države EU-10.

11. Določbe člena 1c Uredbe št. 1259/1999 novim državam članicam omogočajo dodeljevanje DNNP. Odstavek 2, zadnji pododstavek, tega člena določa:

„Skupna neposredna podpora, ki se po pristopu lahko dodeli kmetom iz nove države članice v skladu z ustrezno shemo [Unije], vključno z vsemi dopolnilnimi nacionalnimi neposrednimi plačili, 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.“

C – Uredba (ES) št. 1782/2003

12. Sočasno s pristopnimi pogajanji z državami EU-10 je bila izvedena reforma SKP. V okviru navedene reforme je bila Uredba št. 1259/1999 nadomeščena z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003.[10]

13. Z Uredbo št. 1782/2003 je bil uveden sistem modulacije neposrednih plačil.[11] Člen 10(1) te uredbe določa:

„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. Uredba št. 1782/2003 je bila 22. marca 2004 nato spremenjena z dvema aktoma Sveta Evropske unije, na eni strani s Sklepom Sveta 2004/281/ES o prilagoditvi Akta o pristopu iz leta 2003 zaradi reforme SKP[12] in na drugi strani z Uredbo Sveta (ES) št. 583/2004[13].

15. Z navedeno uredbo št. 583/2004 je določeno izvajanje sistema modulacije v novih državah članicah. V uvodni izjavi 4 te uredbe je navedeno:

„Kmetje v novih državah članicah bodo prejeli neposredna plačila v okviru mehanizma za postopno uvajanje. Zaradi doseganja ustreznega ravnovesja med političnimi orodji, ki so načrtovana za spodbujanje trajnostnega kmetijstva, in tistimi, ki so načrtovana za spodbujanje razvoja podeželja, se sistem modulacije ne bi smel uporabljati v novih državah članicah, dokler se višina neposrednih plačil, ki se uporabljajo v novih državah članicah, ne izenači vsaj z višino, ki velja za Skupnost v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004.“

10 — Uredba 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).

11 — V skladu z uvodno izjavo 5 Uredbe št. 1782/2003 je bil sistem postopnega obveznega zmanjševanja neposrednih plačil po vsej Skupnosti od leta 2005 do leta 2012 uveden, da bi dosegli boljšo uravnoteženost med tistimi orodji politike, katerih namen je spodbuditi trajnostno kmetijstvo, in tistimi, katerih namen je spodbuditi razvoj podeželja. Tako dobljeni prihranki so bili namenjeni financiranju ukrepov za razvoj podeželja.

12 — Sklep o prilagoditvi Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, 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 (UL L 93, str. 1).

13 — Uredba z dne 22. marca 2004 o spremembi uredb – (ES) št. 1782/2003, o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in nekaterih shemah podpore za kmete, (ES) št. 1786/2003 o skupni ureditvi trga za posušeno krmo ter (ES) št. 1257/1999 o podpori razvoja podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) – 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).

16. Z Uredbo št. 583/2004 je bil v Uredbo št. 1782/2003 vstavljen tudi člen 12a, ki v odstavku 1 določa:

„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.“

17. Kar zadeva drugo spremembo Uredbe št. 1782/2003, uvedeno 22. marca 2004, so bili tej uredbi s sklepom 2004/281 dodani členi 143a, 143b in 143c, ki v bistvenem ustrezajo členom 1a, 1b in 1c Uredbe št. 1259/1999.

18. Navedeni člen 143a določa enak razpored uvedbe neposrednih plačil kot člen 1a Uredbe št. 1259/1999, člen 143c(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1782/2003, kakor je bila spremenjena s Sklepom 2004/281,pa določa:

„Skupna neposredna podpora, ki se po pristopu lahko dodeli kmetom iz nove države članice v skladu z ustreznim neposrednim plačilom EU, vključno z vsemi dopolnilnimi nacionalnimi neposrednimi plačili, ne preseže ravni neposredne podpore, do katere bi bil upravičen kmet v skladu z ustreznim neposrednim plačilom EU, ki se takrat uporablja za države članice Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004.“

D – *Uredba št. 73/2009*

19. Uredba št. 1782/2003 je bila razveljavljena z Uredbo št. 73/2009. V tej je določeno postopno in vedno večje zniževanje neposrednih plačil z modulacijo. Člen 7 Uredbe št. 73/2009 vsebuje določbe v zvezi z modulacijo v državah EU-15. Ta člen 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.

[…]“

20. Člen 10 Uredbe št. 73/2009 vsebuje posebna pravila za modulacijo v novih državah članicah. Ta člen 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).

[…]“

21. Člen 121 Uredbe št. 73/2009 določa razpored uvedbe neposrednih plačil v novih državah članicah brez bistvenih sprememb v primerjavi s prejšnjimi uredbami:

„V novih državah članicah, razen v Bolgariji in Romuniji, 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.

[…]“

22. Člen 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 omejuje dodeljevanje DNNP in je prvotno določal:

„Skupna neposredna podpora, ki se lahko dodeli kmetu v novih državah članicah po pristopu v okviru ustreznega neposrednega plačila, vključno z vsemi dopolnilnimi nacionalnimi neposrednimi plačili, 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.“

23. Ta določba je bila nato v vseh uradnih jezikih popravljena. Po popravku z dne 18. februarja 2010 [14] se njeno besedilo glasi:

„Skupna neposredna podpora, ki se lahko dodeli kmetu v novih državah članicah po pristopu v okviru ustreznega neposrednega plačila, vključno z vsemi dopolnilnimi nacionalnimi neposrednimi plačili, 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.“

E – *Izvedbeni sklep C(2012) 4391*

24. Izvedbeni sklep C(2012) 4391 o dovolitvi dodelitve dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil v Litvi za leto 2012 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 dopolnilna nacionalna neposredna plačila, in ustrezna najvišja stopnja sta določeni v Prilogi k temu sklepu.

14 — UL L 43, str. 7.

3. Menjalni tečaj, ki se uporabi za plačila, je menjalni tečaj, ki se uporablja za plačila, dodeljena v okviru sheme enotnega plačila na površino 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.“

III – **Postopek v glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

25. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (nacionalna plačilna agencija pri litovskem ministrstvu za kmetijstvo; v nadaljevanju: NMA) je 22. maja 2013 na podlagi zahtevka za pomoč za kmetijske in druge površine, ki jo je vložila Kretingalės kooperatinė ŽŪB (kmetijska zadruga v Kretingaleju), sprejela odločbo št. 165, s katero je uporabila modulacijo neposrednih plačil, ki se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS), in znižanje DNNP. V odločbi št. 165 je navedeno, da je bila sprejeta na podlagi člena 7(1) in (2) Uredbe št. 73/2009, člena 1(4) Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 ter sklepa vlade Republike Litve št. 55 o dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačilih za leto 2012 (nutarimas Nr. 55 „Dėl 2012 metų papildomų nacionalinių tiesioginių išmokų“) z dne 23. januarja 2013 (v nadaljevanju: sklepa vlade št. 55).

26. NMA je nato, ker je prejela vlogo za podporo za kmetijske in druge površine, ki jo je vložil B. Jakutis, 5. junija 2013 sprejela odločbo št. 2223. V skladu z navedeno odločbo se za B. Jakutisa, ker skupni znesek neposrednih plačil, vključno z vsemi DNNP, ki jih je prejel za leto 2012, presega 5 000 EUR (17.264 litvanskih litasov (LTL)), uporablja znižanje DNNP. V odločbi št. 2223 je navedeno, da je bila sprejeta na podlagi člena 1(4) Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 in sklepa vlade št. 55 z dne 23. januarja 2013.

27. B. Jakutis in Kretingalės kooperatinė ŽŪB sta pri Vilniaus apygardos administracinis teismas vložila tožbi za odpravo odločbe NMA št. 2223 z dne 5. junija 2013 oziroma odločbe NMA št. 165 z dne 22. maja 2013.

28. B. Jakutis in Kretingalės kooperatinė ŽŪB sta menila, da ni nobene pravne podlage za to, da se v Litvi za leto 2012 uporabi modulacija neposrednih plačil ali znižanje DNNP. Zatrjevala sta, da v skladu z določbami 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 EU-15 – neposrednih plačil, ki se izplačajo litovskim kmetijskim gospodarstvom, ni mogoče modulirati na podlagi členov 7 in 10 Uredbe št. 73/2009.

29. NMA je prerekala tožbi, ki sta ju vložila B. Jakutis in Kretingalės kooperatinė ŽŪB, ter poudarila, da ni pristojna za presojo zakonitosti sklepa vlade in še manj za presojo zakonitosti sklepa Evropske komisije. Litovsko ministrstvo za kmetijstvo, tretja zainteresirana stranka v postopku v glavni stvari, pa je poudarilo, da je bil sklep vlade št. 55 sprejet zaradi izvajanja Uredbe št. 73/2009 in Izvedbenega sklepa C(2012) 4391, čeprav je menilo, da se v letu 2012 modulacija in znižanja DNNP ne bi smeli uporabljati v državah EU-10.

30. Ker je Vilniaus apygardos administracinis teismas podvomilo o razlagi in veljavnosti nekaterih določb Uredbe št. 73/2009, je s sklepom z dne 10. februarja 2014 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. V zvezi z ocenitvijo ravni neposrednih plačil v starih in novih državah članicah EU, opravljeno na podlagi člena 10(1) Uredbe št. 73/2009 v povezavi s členoma 7 in 121 iste uredbe:

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

(b) Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen; ali to pomeni, da v letu 2012 raven neposrednih plačil v novih in starih državah članicah EU ni bila izenačena v skladu z vsebino in cilji 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/REV 2, v katerem so za primerjavo navedene različne podlage za neposredna plačila – v novih državah članicah EU je raven neposrednih plačil ocenjena brez izvedbe modulacije (90 % v skladu s členom 121), medtem ko je v starih državah članicah EU opravljena modulacija (100 % minus 10 % v skladu s členom 7(1)(d)) – v nasprotju z Aktom o pristopu [iz leta 2003] in načeli prava Evropske 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 Evropske unije, sprejetih na njuni podlagi, z Aktom o pristopu [iz leta 2003] in načeli Evropske 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/REV 2 in izvedbeni sklep Komisije (C(2012) 4391), ki sta bila sprejeta na njuni podlagi, v nasprotju z Aktom o pristopu [iz leta 2003], ki ne določa modulacije neposrednih plačil in znižanja dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil v novih državah članicah EU niti leta, za katero je predvidena izenačitev neposrednih plačil v novih in starih državah članicah EU?

(b) Ali so člen 10(1) in zadnji pododstavek člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 ter delovni dokument Komisije DS/2011/14/REV 2 in izvedbeni sklep Komisije (C(2012) 4391), zato ker se v skladu z njihovo vsebino in cilji modulacija neposrednih plačil in znižanje dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil opravita v letu 2012 v novih državah članicah, ki prejemajo bistveno nižjo podporo od starih držav članic EU, v nasprotju z načeli prava Evropske unije, med drugim z načeli varstva legitimnih pričakovanj, poštene 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 (UL 2010, L 43, str. 7) (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 in starih državah članicah EU), krši načela prava Evropske unije, med drugim načela varstva legitimnih pričakovanj, pravne varnosti, dobrega upravljanja in prepovedi diskriminacije?

(d) Ali beseda ‚dydis'[znesek ali raven] iz člena 1c, na katerega se nanaša točka 27(b) Poglavja 6.A, naslovljenega ‚Kmetijstvo' Priloge II k Aktu o pristopu [iz leta 2003], pomeni isto kot beseda ‚lygis' [raven] iz zadnjega pododstavka člena 132(2) Uredbe št. 73/2009?

3. Ali sta izvedbeni sklep Komisije [C(2012) 4391] in delovni dokument Komisije DS/2011/14/REV 2, ki nista bila objavljena v *Uradnem listu Evropske unije* in nista ustrezno obrazložena (sprejeta sta bila izključno ob predpostavki, da se je v letu 2012 raven neposrednih plačil v novih in starih državah članicah EU izenačila), v nasprotju z Aktom o pristopu [iz leta 2003] in kršita načela prava Evropske unije, med drugim načela pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj in dobrega upravljanja? Če je tako, ali je treba člen 1(4) [tega] izvedbenega sklepa Komisije razglasiti za ničen, ker je v nasprotju z Uredbo št. 73/2009 in Aktom o pristopu [iz leta 2003]?"

31. Pisna stališča so vložili B. Jakutis in Kretingalės kooperatinė ŽŪB, Republika Litva, Republika Poljska, Svet Evropske unije in Evropska komisija, ki so bili z izjemo Republike Poljske vsi zastopani na obravnavi 25. februarja 2015.

IV – **Analiza**

A – *Uvodne ugotovitve*

1. Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje v delu, v katerem se nanašajo na splošna načela prava Unije in delovni dokument DS2011/14/REV2

32. Predložitveno sodišče dvomi o skladnosti nekaterih določb Uredbe št. 73/2009 z načeli varstva legitimnih pričakovanj, pravne varnosti, dobrega upravljanja, poštene konkurence in prepovedi diskriminacije, ne da bi natančneje pojasnilo, kako bi se lahko s temi določbami kršila nekatera izmed teh načel.

33. V skladu s členom 94 Poslovnika Sodišča mora predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebovati razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari.

34. Spomniti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim razlago prava Unije, ki jo potrebujejo za rešitev obravnavanega spora. V tem okviru je Sodišče načeloma dolžno odločati, če se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije. [15]

35. Vendar je Sodišče vztrajalo pri pomembnosti tega, da nacionalno sodišče navede jasne razloge, ki so mu vzbudili dvom o razlagi nekaterih določb prava Unije in zaradi katerih meni, da je treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje. [16] Tako je Sodišče razsodilo, da je nujno, da nacionalno sodišče vsaj minimalno obrazloži razloge, zakaj je izbralo določbe Skupnosti, katerih razlago predlaga, in zvezo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu. [17]

15 — Sodba Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, točki 22 in 24) ter sklep Dhumeaux in Cie in drugi (C-116/05, EU:C:2005:738, točki 18 in 19 ter navedena sodna praksa).

16 — Sklepa Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, točka 16 in navedena sodna praksa) in Dhumeaux in Cie in drugi (C-116/05, EU:C:2005:738, točka 21). Glej v tem smislu tudi moje sklepne predloge v zadevi Gullotta in Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, točke od 88 do 94).

17 — Sklepi Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, točka 16 in navedena sodna praksa), Hanssens in drugi (C-75/04, EU:C:2005:53, točka 9) in Dhumeaux in Cie in drugi (C-116/05, EU:C:2005:738, točka 21).

36. Zdi se mi, da predložitveni sklep ne vsebuje zadostnih pojasnil, ki bi izpolnjevala te zahteve, kar zadeva načela pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj, dobrega upravljanja in poštene konkurence. Predložitveno sodišče namreč v zvezi z načeli pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj in poštene konkurence sploh ne pojasnjuje zatrjevanih kršitev teh načel.

37. Kar zadeva načelo dobrega upravljanja, ki ga predložitveno sodišče kratko omenja ob sklicevanju na Izvedbeni sklep C(2012) 4391C(2012) 4391, je treba opozoriti, da iz člena 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah izhaja, da se načelo dobrega upravljanja nanaša na obravnavanje zadev v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije ter na s tem povezane zahteve glede kakovosti.

38. Izvedbeni sklep Komisije C(2012) 4391C(2012) 4391 spada v okvir postopka med Komisijo in Republiko Litvo. Litovski kmetje v tem postopku niso niti stranke – v tem primeru bi bili zaščiteni z načelom dobrega upravljanja – niti naslovniki tega izvedbenega sklepa. Vendar predložitveno sodišče ne pojasnjuje zatrjevane kršitve načela dobrega upravljanja, ki naj bi jo Komisija storila v zvezi z Republiko Litvo in ki bi lahko imela pravne posledice za zadevo, o kateri odloča navedeno sodišče. Poleg tega se preudarki predložitvenega sodišča v zvezi s tem nanašajo bolj na obrazložitev Izvedbenega sklepa C(2012) 4391, ki bo preučena v točki 146 in naslednjih teh sklepnih predlogov.

39. Predložitveno sodišče tudi nikakor ne pojasnjuje zveze med vsakim izmed teh načel in dejanskim stanjem ali nacionalno zakonodajo, ki se uporablja. Ob neobstoju takih pojasnil ni mogoče določiti konkretnega problema razlage, ki bi lahko nastal v razmerju do vsakega izmed načel prava Unije, katerih razlago predlaga zadevno sodišče. [18]

40. Zato Sodišču predlagam, naj ugotovi, da točka (c) prvega vprašanja in točka (b) drugega vprašanja, ki sta bili predloženi Sodišču, nista dopustni v delu, v katerem se nanašata na načela pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj, dobrega upravljanja in poštene konkurence. Nasprotno pa bo načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije podrobneje preučeno v točki 108 in naslednjih teh sklepnih predlogov.

41. Kar zadeva delovni dokument DS2011/14/REV2DS2011/14/REV2, je treba spomniti, da so v skladu s sodno prakso Sodišča akti, zoper katere je mogoče vložiti ničnostno tožbo, ukrepi, ki imajo lahko zavezujoče pravne učinke in lahko posežejo v interese tožeče stranke, tako da bistveno spremenijo njen pravni položaj. [19] Poleg tega izpodbojni akti načeloma pomenijo ukrepe, ki dokončno določajo stališče Komisije ob koncu upravnega postopka in ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke, razen vmesnih ukrepov, katerih cilj je priprava končne odločbe in ki nimajo takih učinkov. [20]

42. Komisija navaja, da je bil delovni dokument DS2011/14/REV2DS2011/14/REV2 državam članicam predstavljen na sejah Upravljalnega odbora za neposredna plačila, ki so potekale julija in oktobra. [21] Gre namreč za predlog Komisije, ki se nanaša na uporabo člena 132 Uredbe št. 73/2009 in pogoje za dodelitev DNNP v letu 2012.

43. Vendar je končna odločba, ki ima pravne učinke v zvezi z dodelitvijo DNNP, Izvedbeni sklep C(2012) 4391, s katerim je Komisija dovolila dodelitev DNNP v Litvi za leto 2012. Po mojem mnenju je delovni dokument DS2011/14/REV2DS2011/14/REV2 pripravljalni ukrep, ki nima pravnih učinkov. Zato zoper njega ni mogoče vložiti ničnostne tožbe.

18 — Glej v tem smislu sklep Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, točki 18 in 19).

19 — Sodbe Sucrimex in Westzucker/Komisija (133/79, EU:C:1980:104, točka 15), IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 9) in Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, točka 13). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:7, točka 74).

20 — Sodbi Athinaïki Techniki/Komisija (C-521/06 P, EU:C:2008:422, točka 42) in NDSHT/Komisija (C-322/09 P, EU:C:2010:701, točka 48).

21 — Povzetki zapisnikov teh sej so na voljo v angleščini na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/agriculture/committees/direct-payments-pre-2013-reform_en.htm.

44. Posledično tudi njegove veljavnosti ni mogoče izpodbijati v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker ugotovitev Sodišča o nezakonitosti tega dokumenta ne bi imela pravnih učinkov. [22]

45. Sodišču torej predlagam, naj ugotovi, da točka (c) prvega vprašanja, točki (a) in (b) drugega vprašanja ter tretje vprašanje niso dopustni v delu, v katerem se nanašajo na delovni dokument DS2011/14/REV2.

2. Drugi uvodni preudarki

46. Najprej je treba opozoriti, da v skladu s sodbo LAISA in CPC España/Svet [23] določba akta o pristopu v zvezi s pravno naravo določb, s katerimi se razveljavljajo ali spreminjajo akti, ki so jih sprejele institucije, kot je člen 9 Akta o pristopu iz leta 2003, nima takega učinka, da bi določbe, na katere se sklicuje, postale predmet nadzora zakonitosti. Nasprotno, taka določba konkretizira izjeme, določene v členu 7 Akta o pristopu iz leta 2003, glede postopka za spremembo in razveljavitev določb akta o pristopu. [24]

47. Tako ni mogoče izpodbijati zakonitosti določb sekundarne zakonodaje, ki so bile – drugače kot v obliki prehodnega ukrepa – spremenjene z Aktom o pristopu iz leta 2003.

48. Čeprav imajo določbe Uredbe št. 73/2009, ki so predmet te zadeve, deloma dejansko enako vsebino kot določbe Uredbe št. 1259/1999, ki so bile spremenjene z Aktom o pristopu iz leta 2003, pa gre pri določbah, o katerih veljavnosti dvomi predložitveno sodišče, zlasti pri členu 10(1), *in fine* („ob upoštevanju kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1)“), in členu 132(2), zadnji pododstavek, *in fine* („ob upoštevanju, od leta 2012, uporabe člena 7 v povezavi s členom 10“), za določbe, ki so bile uvedene pozneje. Zato so te določbe lahko predmet nadzora zakonitosti.

49. V okviru zadnjega uvodnega preudarka je treba tudi navesti, da se je sistem modulacije leta 2012 končal, da pa je bil z Uredbo (EU) št. 671/2012 Evropskega parlamenta in Sveta, [25] da bi se znesek neposrednih plačil v koledarskem letu 2013 ohranil na ravni, podobni ravni iz leta 2012, vzpostavljen prilagoditveni mehanizem z enakovrednim učinkom kot modulacija in neto zgornje meje. Ta uredba glede navedene prilagoditve ne vsebuje posebnih pravil za države EU-10. Nasprotno pa se prilagoditveni mehanizem ne uporablja za kmete v Bolgariji in Romuniji, saj je glede na uporabo mehanizma za postopno uvajanje, kot je določeno v Aktu o pristopu iz leta 2005, [26] raven neposrednih plačil v Bolgariji in Romuniji še naprej nižja od ravni neposrednih plačil v drugih državah članicah v letu 2013 po prilagoditvi plačil kmetom v prehodnem obdobju. [27]

50. V nadaljevanju teh sklepnih predlogov bom najprej skupaj preučil prvi dve podvprašanji prvega vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašata na razlago členov 7(1), 10(1) in 121 Uredbe št. 73/2009. Točka (c) prvega vprašanja, točki (a) in (b) drugega vprašanja ter tretje vprašanje se nanašajo na veljavnost nekaterih določb Uredbe št. 73/2009 in Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 zlasti glede na Akt o pristopu iz leta 2003, člen 39 PDEU in nekatera splošna načela prava Unije. Točko (c) prvega vprašanja ter točki (a) in (b) drugega vprašanja je treba iz razlogov, pojasnjenih v točki 88 teh sklepnih predlogov, preučiti skupaj. Točka (c) drugega vprašanja se nanaša na veljavnost člena 132(2)

22 — Glej v tem smislu sodbo Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, točki 40 in 41) ter sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:7, točka 72). V skladu z navedeno sodbo sklepi odbora, ustanovljenega s pravom Unije, ki niso zavezujoči za nacionalne organe, ne morejo biti predmet presoje veljavnosti v okviru postopka iz člena 267 PDEU.

23 — 31/86 in 35/86, EU:C:1988:211.

24 — Glej v tem smislu sodbo LAISA in CPC España/Svet (31/86 in 35/86, EU:C:1988:211, točka 14).

25 — Uredba z dne 11. julija 2012 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z uporabo neposrednih plačil kmetom za leto 2013 (UL L 204, str. 11).

26 — Akt z dne 21. junija 2005 o pogojih pristopa Republike Bolgarije in Romunije in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL L 157, str. 203).

27 — Uvodni izjavi 2 in 7 Uredbe št. 671/2012.

Uredbe št. 73/2009 v različici, ki izhaja iz popravka, objavljenega 18. februarja 2010, točka (d) drugega vprašanja pa na pomen dveh litovskih izrazov, ki sta uporabljena v Aktu o pristopu iz leta 2003 oziroma Uredbi št. 73/2009. Ti podvprašanji in tretje vprašanje je treba obravnavati ločeno v vrstnem redu, v katerem jih je postavilo predložitveno sodišče.

B – *Točki (a) in (b) prvega vprašanja za predhodno odločanje*

51. Predložitveno sodišče v točkah (a) in (b) prvega vprašanja Sodišče v bistvu sprašuje, ali je raven neposrednih plačil v državah EU-15 v letu 2012 znašala 90 % in ali to pomeni, da je bila v letu 2012 raven neposrednih plačil v državah EU-10 izenačena s to ravnjo v državah EU-15 v smislu člena 10(1) Uredbe št. 73/2009. Če je bila raven neposrednih plačil v državah EU-10 izenačena z ravnjo neposrednih plačil v državah EU-15, naj bi to povzročilo, da se je v letu 2012 v državah EU-10 uporabljala modulacija v smislu določb člena 7 v povezavi z določbami člena 10 Uredbe št. 73/2009.

1. Trditve strank

52. B. Jakutis in Kretingalės kooperatinė ŽŪB ter litovska vlada menijo, da v letu 2012 raven neposrednih plačil v državah EU-15 ni znašala 90 %, raven neposrednih plačil v državah EU-10 pa je znašala 90 %. To naj bi pomenilo, da v letu 2012 raven neposrednih plačil v državah EU-10 ni bila izenačena s to ravnjo v državah EU-15. Po mnenju teh strank je v državah EU-15 samo raven neposrednih plačil, ki so presegala 5 000 EUR, znašala 90 %, ker se je modulacija uporabljala, le če je znesek, ki je bil dejansko plačan kmetu, presegal 5 000 EUR. Skupna raven plačil v državah EU-15 naj bi bila torej višja od 90 %.

53. Nasprotno pa poljska vlada in Komisija menita, da je v letu 2012 raven neposrednih plačil v državah EU-15 dejansko znašala 90 % ter da sta bili v tem letu ravni neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10 izenačeni.

2. Pojem „raven neposrednih plačil“

54. Da bi bilo mogoče odgovoriti na točki (a) in (b) prvega vprašanja za predhodno odločanje, je bistveno, da se opredeli pomen izraza „raven neposrednih plačil“ iz člena 10(1) Uredbe št. 73/2009. Čeprav je ta izraz zelo pomemben za uporabo sistema modulacije v državah EU-10, pa v zakonodaji Unije, ki ureja modulacijo, ni opredeljen.

55. Komisija navaja, da člen 10 Uredbe št. 73/2009 in upoštevne določbe Akta o pristopu iz leta 2003 temeljijo na primerjavi „skupnih“ ravni podpore, in ne nominalnih ravni podpore. Kot je opozorila, je bil ta isti pristop uporabljen za primerjavo skupnih ravni podpore pri sprejetju Odločbe Komisije 2009/444/ES z dne 10. junija 2009 o dodelitvi zneskov, ki izhajajo iz modulacije, določene v členih 7 in 10 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009, državam članicam za leta 2009 do 2012.[28] Natančneje, člen 3 te odločbe in Priloga III k njej določata rezultate, dobljene z uporabo modulacije v novih državah članicah v letu 2012. Poleg tega je po mnenju Komisije zakonitost navedene odločbe potrdilo Splošno sodišče Evropske unije v sodbi Poljska/Komisija,[29] v kateri je bilo implicitno priznano, da je primerjava skupnih ravni podpore utemeljena.

28 — Glej opombo 7 teh sklepnih predlogov.

29 — T-333/09, EU:T:2012:449.

56. Najprej je treba ugotoviti, da se je zadeva, v kateri je bila izdana ta sodba Poljska/Komisija, nanašala na porazdelitev prihrankov, dobljenih z modulacijo, med države članice. V tej zadevi je šlo bolj za prizadevanje Republike Poljske dokazati, da se je v letu 2012 modulacija *uporabljala* za to državo, da bi bila upravičena do zneskov, ki izhajajo iz modulacije. Zato razlaga v zvezi s pogoji za uporabo modulacije v državah EU-10 v letu 2012 v okviru navedene zadeve nikakor ni bila prerekana. Te sodbe po mojem mnenju ni mogoče razumeti tako, da je Splošno sodišče potrdilo to razlago, vsaj ne na način, ki bi vplival na obravnavano zadevo.

57. Izraz „raven neposrednih plačil“, uporabljen v členu 10 Uredbe št. 73/2009, je bil prvič vpeljan z Uredbo št. 583/2004, s katero je bila spremenjena med drugim Uredba št. 1782/2003. S prvonavedeno uredbo je bil v Uredbo št. 1782/2003 vstavljen člen 12a, ki ureja modulacijo v državah EU-10.

58. Nasprotno pa se izraz „veljavna raven takih plačil“, uporabljen v členu 121 Uredbe št. 73/2009, in izraz „raven neposredne podpore“, uporabljen v členu 132(2), zadnji pododstavek, navedene uredbe, pojavita že v Aktu o pristopu iz leta 2003, in sicer v točki 27(b) poglavja 6 Priloge II k temu aktu, ki zadeva med drugim člena 1a in 1c Uredbe št. 1259/1999. [30]

59. S členom 1a Uredbe št. 1259/1999 je bila določena uvedba shem podpor v državah EU-10 v skladu z razporedom povečanj, izraženih kot odstotek „ravni takih plačil, ki se takrat uporablja v Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004“. Kar zadeva člen 1c te uredbe, se je ta nanašal na DNNP, katerih skupni znesek, vključno z neposrednimi plačili, „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“. [31] Vendar izraz „raven“, uporabljen v teh določbah, tudi v zakonodaji Unije, ki ureja neposredna plačila in DNNP, ni opredeljen.

60. Preučiti je treba, ali imajo zadevni odlomki teh določb – „rav[en neposrednih plačil] v državah članicah, ki niso nove države članice“, „rav[en] takih plačil, ki se takrat uporablja v Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004“, in „rav[en] 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“ – isti pomen. Zdi se, da se prva dva odlomka navezujeta na splošno raven neposrednih plačil, tretji odlomek pa na individualno raven neposrednih plačil, lastno vsakemu kmetu.

61. Glede na to, da imata modulacija in znižanje neposrednih plačil v državah EU-10 enak cilj – to je zagotoviti, da raven neposrednih plačil in DNNP, ki jih prejmejo kmetje v državah EU-10, ne preseže ravni neposrednih plačil, ki jih prejmejo kmetje v državah EU-15 – se mi zdi, da je mogoče pojem „raven neposredne podpore“ iz člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 uporabiti za razlago pojma „raven neposrednih plačil“ iz člena 10(1) navedene uredbe. [32]

62. Po navedbah Komisije mehanizem „phasing-in“ temelji na primerjavi „skupnih ravni podpore“. S to ugotovitvijo se predpostavlja, da dejansko že obstaja skupna raven neposrednih plačil, ki se uporablja v državah EU-15. Torej je treba preučiti raven neposrednih plačil, ki se uporablja v državah EU-15.

30 — Glede različnih izrazov, uporabljenih v litvanskih različicah teh uredb, glej točke od 134 do 142 teh sklepnih predlogov.

31 — Besedilo tega člena v Uredbi št. 73/2009 je bilo v primerjavi z besedilom iz Akta o pristopu iz leta 2003 nekoliko spremenjeno. Tako se člen 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 glasi: „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“.

32 — Opozoriti je treba, da so v nekaterih jezikovnih različicah v zvezi s tem v členu 10(1) in členu 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 uporabljeni različni izrazi (zlasti v estonski in finski različici), medtem ko so v več drugih različicah uporabljeni izrazi isti. Naj spomnim, da če se med jezikovnimi različicami pravnega besedila Unije pojavijo razlike, je zadevno določbo treba razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je (sodba Ivansson in drugi, C-307/13, EU:C:2014:2058, točka 40). Zato te posamične jezikovne razlike ne morejo vplivati na to ugotovitev glede razlage člena 10(1) Uredbe št. 73/2009.

63. Iz poročila Komisije o razdelitvi neposredne podpore kmetom v državah članicah za proračunsko leto 2005,[33] to je po pristopu držav EU-10, je na primer razvidno, da se skupni zneski podpore, dodeljeni kmetom, precej razlikujejo, in to tudi v državah EU-15.

64. Torej je jasno, da „raven“ podpore ne more ustrezati skupnemu *znesku* podpore ali *nominalni vrednosti* podpore. Če bi namreč raven ustrezala znesku, ne bi moglo biti skupne ravni v državah EU-15. V zvezi s tem se mi zdi nesporno, kot je poudarila Komisija, da se s primerjavo ravni neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10 predpostavlja, da sta ravni, ki se upoštevata, „skupni“ tema skupinama držav članic, pri čemer so izključeni individualni zneski v vsaki državi članici.

65. Čeprav izraz „raven neposrednih plačil“ ne napotuje na znesek neposrednih plačil, pa se mi zdi, da je mogoče sklepati, da se sklicuje na *metode za izračun neposrednih plačil, ki se dodelijo*.[34]

66. Če bi se upoštevala ta razlaga, bi bilo mogoče iz tega sklepati, da raven neposrednih plačil v državah EU-10 ustreza ravni neposrednih plačil v državah EU-15, vsaj če so metode za dodelitev neposrednih plačil iste v državah EU-10 in državah EU-15.

67. Sklicevanje na „rav[en] 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“,[35] uporabljeno v točki 27(b) poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003, ki se nanaša na člen 1c Uredbe št. 1259/1999, potrjuje to razlago, saj nakazuje na primerjavo shem neposrednih plačil ali dejansko metod za dodelitev neposrednih plačil. Zato je treba preučiti metode za izračun neposrednih plačil.

3. Metode za izračun neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10

68. Da bi bilo mogoče primerjati metode za izračun neposrednih plačil, je treba najprej preučiti položaj v državah EU-15 in razvoj teh metod.

69. Različne sheme neposrednih plačil v državah EU-15 pred reformo SKP leta 2003[36] so bile naštete v Prilogi k Uredbi št. 1259/1999. Z Uredbo št. 1782/2003 je bila uvedena shema enotnega plačila (v nadaljevanju: SEP), to je sistem nevezane dohodkovne podpore za vsako kmetijo, ki je brez spreminjanja dejanskih zneskov, plačanih kmetom, združil več obstoječih neposrednih plačil v enotno plačilo, ki se določi na podlagi prejšnjih pravic v referenčnem obdobju ob upoštevanju celotne izvedbe ukrepov, ki jih je uvedla Agenda 2000, in sprememb zneskov pomoči, določenih v Uredbi št. 1782/2003.[37]

33 — Poročilo je v angleščini na voljo na spletnih naslovih http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2005_en.pdf in http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2005_en.pdf.

34 — V Svetovni trgovinski organizaciji (STO) in Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) so bile razvite različne metode, ki omogočajo razvrščanje in merjenje ravni podpore za kmetijstvo. Te metode, zlasti skupno mero podpore, ki jo je razvila STO (angleško „Aggregate Measurement of Support“, AMS), in oceno podpor proizvajalcem, ki jo je razvila OECD (angleško „Producer Support Estimate“, PSE), je mogoče uporabiti za razvrstitev in primerjavo ravni podpore v različnih državah. Vendar so bili ti različni sistemi zasnovani z različnimi cilji in zagotavljajo zelo različne rezultate (glej v tem smislu študijo Effland, A.: „Classifying and Measuring Agricultural Support: Identifying Differences Between the WTO and OECD Systems“, EIB-74, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, marec 2011, na voljo na spletnem naslovu http://www.ers.usda.gov/media/129064/eib74.pdf). Teh sistemov ni mogoče uporabiti za razlago pojma „raven“, uporabljenega v Uredbi št. 73/2009.

35 — Moj poudarek.

36 — Spomniti je treba, da je bila reforma SKP izvedena sočasno s pristopnimi pogajanji z današnjimi državami članicami EU-10.

37 — Uvodni izjavi 24 in 25 Uredbe št. 1782/2003.

70. Države članice so imele v okviru SEP na voljo več možnosti, kar zadeva opredelitev sheme in morebitne izjeme od popolne nevezanosti. Pri uvedbi SEP so lahko izbirale med tremi glavnimi modeli za izračun zneska pravic do plačila, in sicer „zgodovinskim modelom“, ki temelji na plačilih, ki jih je posamezni kmet prejel v referenčnem obdobju, in ki vodi do različnih zneskov podpore na hektar, „regionalnim modelom“, pri katerem se seštejejo vsa plačila, prejeta v regiji, in nato delijo s številom upravičenih hektarjev ter ki vodi do pavšalnega zneska, in „hibridnim modelom“, pri katerem se kombinirata ta dva modela in ki je lahko „statičen“ ali „dinamičen“.[38] Z Uredbo št. 73/2009 je bila nato proizvodna nevezanost neposredne podpore razširjena, delovanje SEP pa je bilo poenostavljeno.

71. Ker so države EU-15, ki morajo uporabljati SEP, izbrale različne modele za izračun neposrednih plačil, je jasno, da se metode za izračun neposrednih plačil, ki jih uporabljajo te različne države, prav tako razlikujejo, čeprav se vse navezujejo na samo eno shemo neposrednih plačil.[39] Ker pa člen 10 Uredbe št. 73/2009 temelji na predpostavki „skupne“ ravni neposrednih plačil v državah EU-15, mora biti nujno mogoč obstoj take ravni, celo ob takih razlikah med metodami za izračun.

72. Kar zadeva shemo, ki se uporablja v državah EU-10, je iz točke 27(b) poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003, ki se nanaša na člen 1b, vstavljen v Uredbo št. 1259/1999, razvidno, da so se lahko države EU-10 odločile za novo prehodno shemo, in sicer SEPP, ki se uporablja samo v novih državah članicah.

73. Obdobje uporabe SEPP, predlagano v Aktu o pristopu iz leta 2003, je trajalo do konca leta 2006 in ga je bilo mogoče na zahtevo nove države članice dvakrat podaljšati za eno leto. Ker je Akt o pristopu iz leta 2003 določal, da se „phasing-in“ neposredne podpore v državah EU-10 nadaljuje do leta 2013, bi morala biti v skladu z določbami istega akta temeljna shema[40] neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10 enaka že precej pred koncem obdobja „phasing-in“ leta 2013. Vendar je iz člena 143b(9) Uredbe št. 1782/2003, kakor je bila spremenjena z Aktom o pristopu iz leta 2003, prilagojenim s Sklepom 2004/281, razvidno, da je bilo obdobje uporabe SEPP najprej podaljšano do konca leta 2010, iz člena 122(3) Uredbe št. 73/2009 pa, da je bilo nato podaljšano do 31. decembra 2013.[41]

74. Izmed držav EU-10 sta se samo Republika Malta in Republika Slovenija odločili uporabiti SEP, to je shemo, ki se uporablja tudi v državah EU-15. Preostale države EU-10 še vedno uporabljajo SEPP, ki državam EU-15 ni na voljo.

38 — Glej dokument Komisije o SEP, ki je v slovenščini na voljo na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-payment-scheme_sl.pdf. Za različne sheme, ki se izvajajo v 28 državah članicah, glej zemljevid na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/images/map-direct-payments_en.gif.

39 — S to shemo se namreč državam članicam pušča precejšnja svoboda pri izbiri. Tako je bilo v doktrini navedeno, da „če upoštevamo Uredbo Sveta [št. 1782/2003] in vsa pravila za uporabo, dobimo sklop približno 500 členov in 50 prilog, ki zajema dve „nevezani shemi“ (enotno plačilo in poenostavljena shema za nove države članice), sedemnajst vezanih shem (od tega šest prehodnih), dva modela nevezanosti (zgodovinski in regionalni), šest načinov regionalizacije (na zgodovinski, pavšalni, hibridni, statični ali dinamični osnovi in varianta za nove države članice), možnost odložene nevezanosti za mlečne premije, možnost diferenciacije za površine s trajnimi pašniki ali s travnatimi kulturami, deset možnosti delne ponovne vezave nekaterih dejavnosti, morebitno neuporabo nevezanosti v triletnem prehodnem obdobju, možnost nerazvezave nekaterih shem podpore ter, vrh vsega tega in nazadnje, najmanj deset različnih vrst pravic do plačila v okviru sheme enotnega plačila“ (Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, Bruselj, 2006, str. 294).

40 — To je shema pred znižanji, izvedenimi zlasti na podlagi mehanizma „phasing-in“ ali modulacije.

41 — Države članice, ki uporabljajo SEPP, se lahko v skladu s členom 36 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) celo po tem datumu odločijo še naprej uporabljati to shemo do 31. decembra 2020. V skladu z obvestilom Komisije z dne 13. novembra 2014 o odločitvah držav članic glede izvajanja nove sheme neposredne podpore (Decisions taken by Member States for the implementation of the new direct support system, na voljo v angleščini na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf) se je vseh deset držav članic, ki uporabljajo SEPP, med katerimi sta Republika Bolgarija in Romunija, odločilo še naprej uporabljati to shemo do leta 2020.

75. Če se tako upošteva razlaga, v skladu s katero ti „ravni“ neposrednih plačil pomenita metode za izračun neposrednih plačil, ki se dodelijo, to oteži primerjavo ravni neposrednih plačil, saj se metode za dodelitev razlikujejo, zlasti ker sheme podpore niso enake, kar je v letu 2012 veljalo za večino držav EU-15 in držav EU-10.

76. Kot pa sem omenil že v točki 71 teh sklepnih predlogov, ker mora biti obstoj skupne ravni neposrednih plačil v državah EU-15 mogoč hkrati z različnimi modeli SEP, je mogoče sklepati tudi, da sta si SEP in SEPP za namene primerjave ravni neposrednih plačil podobni.

77. Splošna sistematika Uredbe št. 73/2009 potrjuje to razlago. S to uredbo je bila ohranjena možnost držav EU-10, da še naprej uporabljajo SEPP do konca leta 2013. Nasprotno pa bi morale te države članice v skladu s členom 121 navedene uredbe še vedno dosegati, in sicer od leta 2013, 100 % ravni, ki se za ta plačila uporablja v državah članicah, ki niso nove države članice. Iz tega sledi, da sta si ti shemi za namene primerjave ravni neposrednih plačil podobni in da torej zgolj na podlagi tega, da je večina držav EU-10 izbrala drugačno shemo neposrednih plačil od tiste, ki se uporablja v državah EU-15, ni mogoče izključiti možnosti primerjave skupnih ravni.

78. Zdaj je treba preučiti, ali je bila v letu 2012 raven neposrednih plačil v državah EU-10 najmanj enaka ravni neposrednih plačil v državah EU-15 v smislu člena 10(1) Uredbe št. 73/2009.

4. Primerjava ravni neposrednih plačil v letu 2012

79. Bistveno vprašanje za namene primerjave ravni neposrednih plačil je, ali je treba za ugotovitev ravni neposrednih plačil v državah EU-15 v letu 2012 upoštevati dejstvo, da se v državah EU-15 modulirajo samo neposredna plačila, ki presegajo 5 000 EUR.

80. Komisija poudarja, da je učinek uporabe zgornje meje 5 000 EUR nominalen glede na to, da se praktične posledice uporabe navedene zgornje meje v različnih državah EU-15 razlikujejo. Poleg tega se po navedbah Komisije primerjava ravni neposrednih plačil, ki se uporabljata v državah EU-15 in državah EU-10, izvede *ex ante*. Posledično naj bi bilo praktično nemogoče upoštevati učinek neposrednih plačil, ki ne dosegajo 5 000 EUR, v državah EU-15, da bi se ugotovilo, ali se je v letu 2012 v državah EU-10 uporabljala modulacija.

81. V zvezi s tem se, kot sem že ugotovil, raven neposrednih plačil navezuje na metodo za izračun neposrednih plačil. Pri sistemu modulacije je metoda taka, da se v okviru modulacije znižajo samo neposredna plačila, ki presegajo 5 000 EUR. Jasno je, da v vseh državah EU-15 nekateri kmetje prejemajo neposredna plačila, ki ne dosegajo 5 000 EUR in za katera se torej modulacija ne uporablja. Če bi bilo treba zgornjo mejo 5 000 EUR upoštevati za ugotovitev ravni neposrednih plačil, bi bila tako skupna raven neposrednih plačil dejansko višja od 90 %, saj za kmete v državah EU-15, ki prejemajo zneske, ki ne dosegajo 5 000 EUR, raven podpore še vedno znaša 100 %.

82. Vendar bi bila taka razlaga v nasprotju s splošno sistematiko Uredbe št. 73/2009. Navedba „ob upoštevanju kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1)“, iz člena 10(1) Uredbe št. 73/2009 in navedba „ob upoštevanju, od leta 2012, uporabe člena 7 v povezavi s členom 10“ iz člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 sta bili namreč vstavljeni v Uredbo, čeprav je bilo predvideno, da se sistem modulacije nadaljuje do konca leta 2012 in da raven neposrednih plačil v državah EU-10 doseže 100 % ravni neposrednih plačil v državah EU-15 v letu 2013.

83. Tako se mi zdi, kot je zatrdila Komisija, da je v členih 10 in 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 jasno nakazano, da je leto 2012 prvo – in, ker se je leta 2012 modulacija končala, edino – koledarsko leto, v katerem se v državah EU-10 uporablja obvezna modulacija. [42]

42 — Prilagoditveni mehanizem, uveden za leto 2013, pa se v državah EU-10 uporablja brez posebnih pravil (glej točko 49 teh sklepnih predlogov).

84. Če bi bil učinek zgornje meje 5 000 EUR upošteven za ugotovitev ravni neposrednih plačil, kar bi pripeljalo do tega, da bi bila v letu 2012 raven neposrednih plačil v državah EU-15 višja od 90 %, se modulacija v državah EU-10 nikoli ne bi mogla uporabiti, ker je leto 2012 edino, v katerem sta bili lahko ravni neposrednih plačil enotni, preden se je končalo obdobje modulacije.[43] V teh okoliščinah zakonodajalec ne bi imel nobenega razloga niti za vstavitev določb odstavkov 2 in 3 v člen 10 Uredbe št. 73/2009 niti za omembo leta 2012 v členu 132(2) navedene uredbe. Posledično ne bi bilo razloga za obstoj obveznosti upoštevanja modulacije, uporabljene v državah EU-15, za namene primerjave ravni.

85. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na točki (a) in (b) prvega vprašanja za predhodno odločanje odgovori, da je treba člene 7(1), 10(1) in 121 Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da je v letu 2012 raven neposrednih plačil, ki se je uporabljala v državah EU-15, znašala 90 % ravni vseh neposrednih plačil in da je bila v letu 2012 raven neposrednih plačil v novih državah EU-10 izenačena z ravnjo neposrednih plačil v državah EU-15.

C – *Točka (c) prvega vprašanja za predhodno odločanje ter točki (a) in (b) drugega vprašanja za predhodno odločanje*

86. Predložitveno sodišče v točki (c) prvega vprašanja za predhodno odločanje sprašuje, ali to, da se primerjava neposrednih plačil izvede na različnih podlagah, ker je v državah EU-10 raven neposrednih plačil ocenjena brez uporabe modulacije, medtem ko je v državah EU-15 ta raven ocenjena po uporabi modulacije, utemeljuje sklepanje, da so določbe člena 10(1), *in fine*, Uredbe št. 73/2009 v nasprotju z Aktom o pristopu iz leta 2003 in nekaterimi splošnimi načeli prava Unije ter cilji SKP.

87. Naj spomnim, da sem v točki 85 teh sklepnih predlogov že potrdil, da je treba člen 10(1) Uredbe št. 73/2009 v povezavi s členom 7(1) navedene uredbe razlagati tako, da je treba primerjavo ravni v resnici izvesti na podlagah, ki jih omenja predložitveno sodišče. Točka (c) prvega vprašanja se torej nanaša na veljavnost člena 10(1), *in fine*, Uredbe št. 73/2009 glede na Akt o pristopu iz leta 2003, navedena načela prava Unije in cilje SKP.

88. Zato je treba skupaj odgovoriti na to podvprašanje ter na točki (a) in (b) drugega vprašanja, ki se prav tako nanašata na veljavnost člena 10(1) Uredbe št. 73/2009. Poleg tega se točki (a) in (b) drugega vprašanja nanašata na veljavnost člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 in veljavnost Izvedbenega sklepa C(2012) 4391. Ker je uporaba člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 odvisna od njenega člena 10 – za uporabo znižanja DNNP je prav tako potrebna primerjava ravni neposrednih plačil, izvedena na podlagi členov 7 in 10 Uredbe št. 73/2009 –[44] je treba vsa ta podvprašanja obravnavati skupaj ter pri tem najprej preučiti Akt o pristopu iz leta 2003, nato pa še splošna načela in cilje SKP.

89. Spomniti je treba, da sem v točkah 40 in 45 teh sklepnih predlogov Sodišču predlagal, naj ugotovi, da ti vprašanji delno nista dopustni, ker se nanašata na načela pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj, dobrega upravljanja in poštene konkurence ter na delovni dokument DS2011/14/REV2. Zato bom, kar zadeva splošna načela, preučil samo načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije.

43 — Ker je v letu 2011 odstotek modulacije za države EU-15 znašal smo 9 %, raven neposrednih plačil v državah EU-10 pa je znašala 80 % ravni, ki velja v državah EU-15, je jasno, da sta se ravni neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10 leta 2011 še vedno precej razlikovali.

44 — Člen 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 vsebuje navedbo „ob upoštevanju, od leta 2012, uporabe člena 7 v povezavi s členom 10“.

1. Akt o pristopu iz leta 2003

90. B. Jakutis in Kretingalės kooperatinė ŽŪB trdita, da so člena 10(1), *in fine*, in 132(2), zadnji pododstavek, *in fine*, Uredbe št. 73/2009 ter Izvedbeni sklep C(2012) 4391 v nasprotju z Aktom o pristopu iz leta 2003, ki ne določa ne modulacije neposrednih plačil, ne znižanja DNNP v državah EU-10, ne leta, od katerega se neposredna plačila v državah EU-15 in državah EU-10 štejejo za izenačena. Komisija nasprotno meni, da je bila obveznost upoštevanja kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1) Uredbe št. 73/2009, potrebna za ohranitev ravnotežja med ravnema podpore, določenima v Aktu o pristopu iz leta 2003, in za zagotovitev skladnosti obvezne modulacije z določbami Akta o pristopu iz leta 2003.

91. Res je, da Akt o pristopu iz leta 2003 ne določa obvezne uporabe modulacije za kmete v državah EU-10. Modulacija je namreč nov ukrep, ki je bil uveden z Uredbo št. 1782/2003 po sklenitvi Akta o pristopu iz leta 2003, in sicer v okviru reforme SKP. Člen 12a Uredbe št. 1782/2003, ki ureja modulacijo v državah EU-10, je bil Uredbi št. 1782/2003 pozneje dodan z Uredbo št. 583/2004.

92. Edini določbi Akta o pristopu iz leta 2003, ki se neposredno sklicujeta na ravni neposredne podpore, sta člena 1a in 1c Uredbe št. 1259/1999, na katera se nanaša točka 27 poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003 in katerih besedilo je povzeto zgoraj. [45]

93. Člen 1a Uredbe št. 1259/1999 zgolj nakazuje, da bo leta 2013 raven neposrednih plačil v državah EU-10 znašala 100 % ravni neposrednih plačil v državah EU-15, medtem ko člen 1c te uredbe jasno kaže željo preprečiti, da bi shema, uporabljena v državah EU-10, vključno z dodeljevanjem DNNP, pripeljala do višje ravni neposredne podpore od tiste, ki izhaja iz sheme, uporabljene v državah EU-15. Čeprav člen 1c Uredbe št. 1259/1999 določa, da *skupna* neposredna *podpora* (to je skupni znesek), ki se lahko dodeli kmetom iz držav EU-10, vključno z DNNP, ne preseže *ravni* neposredne podpore, do katere bi bil upravičen kmet v skladu z ustreznimi shemami, uporabljenimi v državah EU-15, se mi zdi jasno, da se z navedenim členom 1c zahteva primerjava med *ravnema* neposrednih plačil. Ko sta ravni neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10 izenačeni, je tako treba *znesek* DNNP, ki se dodeli posameznemu kmetu v državah EU-10, znižati, da ustreza morebitnim spremembam v zvezi z ravnjo v državah EU-15.

94. Z vidika teh preudarkov je treba preučiti veljavnost upoštevnih določb Uredbe št. 73/2009 glede na Akt o pristopu iz leta 2003, začeti pa je treba s členom 10(1) navedene uredbe.

95. Ugotoviti je treba, da člen 1a Uredbe št. 1259/1999, na katerega se nanaša Akt o pristopu iz leta 2003, ne določa, da raven neposrednih plačil v državah EU-10 ne bi mogla doseči ravni neposrednih plačil v državah EU-15 pred letom 2013, ampak določa samo, da je treba raven 100 % doseči leta 2013. Če pa je lahko raven neposrednih plačil v državah EU-15 pred letom 2013 prav tako nižja od 100 %, je izenačitev ravni v državah EU-15 in državah EU-10 mogoča še pred letom 2013.

96. Posledično – ker po eni strani Akt o pristopu iz leta 2003 ne nasprotuje možnosti, da se ravni neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10 izenačita še pred letom 2013, ter ker po drugi strani v skladu z navedenim aktom raven neposredne podpore, vključno z DNNP, v državah EU-10 ne more preseči ravni neposrednih plačil v državah EU-15 – se mi zdi to, da se znižanje ravni neposrednih plačil v državah EU-15 upošteva za namene primerjave ravni, skladno z Aktom o pristopu iz leta 2003.

45 — Glej točko 59 teh sklepnih predlogov.

97. Naj opozorim, da modulacija, ki se v letu 2012 uporablja v državah EU-10 na podlagi te primerjave, izvedene na različnih podlagah – po modulaciji za države EU-15 in pred modulacijo za države EU-10 – ni ista kot modulacija, ki se uporablja v državah EU-15, temveč zadeva samo zneske, ki presegajo 300.000 EUR.[46] Ta metoda uporabe modulacije v državah EU-10 omogoča, da se prepreči, da bi v letu 2012 modulacija, uporabljena v državah EU-15, pripeljala do nižje ravni neposrednih plačil v teh državah v primerjavi z ravnjo neposrednih plačil v državah EU-10, pa tudi, da se prepreči, da bi v letu 2012 modulacija, uporabljena v državah EU-10, povzročila znižanje ravni neposrednih plačil v teh državah pod raven neposrednih plačil v državah EU-15.

98. Zato je člen 10(1) Uredbe št. 73/2009 v zvezi s tem skladen z Aktom o pristopu iz leta 2003.

99. Kar zadeva skladnost člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 z Aktom o pristopu iz leta 2003, je treba opozoriti, da se ta člen izrecno sklicuje na leto 2012 za upoštevanje modulacije, ki izhaja iz členov 7 in 10 navedene uredbe.

100. Kot sem navedel že v prejšnjih točkah, je obveznost, ki izhaja iz člena 10(1) Uredbe št. 73/2009, in sicer da se v letu 2012 modulacija v državah EU-15 upošteva za uporabo modulacije v državah EU-10, skladna z Aktom o pristopu iz leta 2003. Iz istih razlogov je z Aktom o pristopu iz leta 2003 skladna obveznost, da se v letu 2012 modulacija upošteva pri dodeljevanju DNNP. Ta obveznost je namreč potrebna, da se prepreči možnost, da bi kombinirana raven neposrednih plačil in DNNP presegla raven neposrednih plačil v državah EU-15.

101. Tako Akt o pristopu iz leta 2003 ne nasprotuje izrecni omembi leta, od katerega se v državah EU-10 uporablja znižanje neposrednih plačil, kot je modulacija, v primeru poenotenja ravni neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10, kar se je po mojem mnenju zgodilo v letu 2012.

102. Nazadnje, Izvedbeni sklep C(2012) 4391 potrjuje razlago člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009, kot jo zagovarja Komisija, in uporabo tega člena za DNNP, ki so bila dodeljena v Litvi v letu 2012. Zato je treba za presojo veljavnosti tega sklepa preučiti, ali je ta razlaga Komisije pravilna.

103. Delovni dokument DS2011/14/REV2, na katerega se Komisija sklicuje v Izvedbenem sklepu C(2012) 4391, vsebuje podrobna pojasnila glede modulacije in tega, kako izvesti znižanja DNNP v državah EU-10 v letu 2012. V skladu s tem delovnim dokumentom se znižanje DNNP uporablja različno v državah članicah, ki uporabljajo SEPP, in državah članicah, ki uporabljajo SEP.[47]

46 — Ta razlaga izhaja neposredno iz člena 10(2) Uredbe št. 73/2009, katerega veljavnost v okviru tega postopka ni bila izpodbijana. V skladu z delovnim dokumentom DS2011/14/REV2 je v letu 2012 razlika med ravnjo neposrednih plačil v državah EU-10, izhajajočo iz mehanizma „phasing-in“, in ravnjo neposrednih plačil v državah EU-15, ob upoštevanju kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1) te uredbe, znašala nič, ker sta bili ravni v državah EU-15 in državah EU-10 izenačeni pri 90 %. Ker odstotek, ki se upošteva, znaša nič, je stopnja modulacije za zneske od 5000 do 300.000 EUR prav tako enaka nič. Tako je stopnja progresivne modulacije, to je znižanje, povečano za 4 odstotne točke za zneske, ki presegajo 300.000 EUR, 4-odstotna.

47 — Izvedbeni sklep C(2012) 4391 zadeva samo Republiko Litvo, ki uporablja SEPP. Preučitev te razlage, ki izhaja že iz delovnega dokumenta DS2011/14/REV2, je zato osredotočena na njene učinke za tiste države EU-10, ki uporabljajo SEPP.

104. Člen 132(5) Uredbe št. 73/2009 državam članicam, ki uporabljajo SEPP, omogoča, da določijo finančne okvire, namenjene posameznim sektorjem.[48] Kot opozarja Komisija, so navedeni sektorski finančni okviri enaki razliki med skupnim zneskom podpore na posamezni sektor, ki izhaja iz uporabe člena 132(2), prvi pododstavek, točka (a) ali (b), Uredbe št. 73/2009 (to je 100 % podpore, ki jo dodelijo države EU-15, v skladu s točko (a), ki se uporablja v tem okviru), ter skupnim zneskom neposrednih plačil, ki bi bila v Litvi za isti sektor na voljo za isto leto v okviru SEPP.

105. Komisija tudi navaja, da se na podlagi modulacije v državah EU-10, ki uporabljajo SEPP, znižanja DNNP niso uporabljala za kmete, ki so prejeli neposredna plačila in DNNP v skupnem znesku, nižjem od 5 000 EUR, ker so bili kmetje v državah EU-15 deležni „franšize“ v višini 5 000 EUR v skladu s členom 7(1) Uredbe št. 73/2009. Če je skupni znesek plačil, do katerih je kmet upravičen, višji od 5 000 EUR, je treba za tisti del DNNP, ki presega 5 000 EUR, uporabiti 10-odstotno znižanje, saj se to znižanje uporablja v okviru modulacije na podlagi člena 7(1)(d) Uredbe št. 73/2009. Če je skupni znesek vseh pripadajočih plačil višji od 300.000 EUR, je treba za tisti del DNNP, ki presega 300.000 EUR, uporabiti znižanje za dodatne 4 odstotne točke.

106. Ta razlaga se mi zdi skladna z Aktom o pristopu iz leta 2003. Ta metoda za izračun namreč omogoča skladnost obvezne modulacije, ki se uporablja v državah EU-15, s cilji Akta o pristopu iz leta 2003, hkrati pa ne povzroča znižanja kombinirane ravni neposrednih plačil in DNNP v državah EU-10 pod raven neposrednih plačil, ki se uporablja v državah EU-15. Ker se DNNP v državah EU-10 dodelijo poleg neposrednih plačil, se mi zdi, da je treba vse zneske, ki presegajo 5 000 EUR, znižati sorazmerno z modulacijo v državah EU-15, da se ohrani ravnotežje med neposrednimi plačili, dodeljenimi v državah EU-15, na eni strani ter neposrednimi plačili in DNNP, dodeljenimi v državah EU-10, na drugi strani.

107. Glede na navedeno se mi zdi jasno, da preučitev določb členov 10(1) in 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 ter Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 glede na Akt o pristopu iz leta 2003 ne razkriva nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost teh določb in tega sklepa.

2. Načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije

108. B. Jakutis in Kretingalės kooperatinė ŽŪB trdita, da če bi se v skladu z besedilom in cilji upoštevnih določb in aktov modulacija neposrednih plačil in znižanje DNNP v letu 2012 uporabljala za kmete v državah EU-10, ki prejemajo občutno nižjo neposredno podporo kot kmetje v državah EU-15, bi bili te določbe in akti v nasprotju z načeli prava Unije in cilji SKP. Komisija nasprotno opozarja, da ker države EU-10 uporabljajo mehanizem „phasing-in“, njihov položaj ni enak kot položaj držav EU-15.

48 — Po navedbah Komisije je bil ta sektorski pristop v letu 2012 uporabljen v vseh državah članicah, ki so se odločile za SEPP, vključno z Republiko Litvo. Kot navaja ta institucija, imajo DNNP v okviru SEPP svoje posebnosti, saj državam članicam omogočajo podpiranje sektorjev, ki v nasprotnem primeru v navedenih državah članicah ne bi prejemali podpore. Ko se država članica odloči za SEPP, se vsa plačila, izvedena v okviru evropskih shem podpore, združijo, da se nato enakomerno porazdelijo glede na hektarje, ki so lahko upravičeni do podpore, zato vsi kmetje na celotnem nacionalnem ozemlju prejmejo enoten znesek na hektar. Plačila, izvedena v okviru SEP, pa se bolj razlikujejo, ker lahko država članica dodeli večjo podporo nekaterim sektorjem z diferenciranjem zneskov, na katere se nanašajo pravice do plačila.

109. Najprej je treba spomniti, da je načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije splošno načelo prava Unije, ki je določeno v členih 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter ki zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnava objektivno utemeljena.[49] Morebitna kršitev načela enakega obravnavanja z različnim obravnavanjem predpostavlja, da so zadevni položaji primerljivi glede na vse svoje značilnosti.[50]

110. Stranke v zvezi kršitvijo načela prepovedi diskriminacije izražajo dve različni stališči. Po eni strani B. Jakutis in Kretingalės kooperatinė ŽŪB menita, da je upoštevanje različnih podlag za izvedbo primerjave neposrednih plačil pripeljalo do neupravičenega znižanja plačil za države EU-10 v letu 2012 in da to kaže na različno obravnavanje *primerljivih položajev*. Po drugi strani litovska vlada trdi, da je načelo prepovedi diskriminacije kršeno, ker se znesek, plačan na hektar, objektivno razlikuje med državami EU-10 in državami EU-15, pri čemer sta ti skupini držav v *različnih položajih*, tako da se ne smeta obravnavati enako z uporabo modulacije na enak način.

111. Po mojem mnenju sta obe trditvi napačni.

112. Obravnavana zadeva ni „klasičen“ primer diskriminacije. Najprej, različno obravnavanje držav EU-10 in držav EU-15 izhaja iz primarnega prava, zlasti iz Akta o pristopu iz leta 2003, katerega cilj je za države EU-10 določiti pravila za prilagoditev prava Unije, ki so bodisi ugodnejša bodisi manj ugodna v primerjavi s pravnim redom Skupnosti, ki se uporablja za države EU-15. Tako ti skupini držav članic nista v primerljivih položajih v smislu „klasične“ sodne prakse glede načela prepovedi diskriminacije.

113. Sodišče je namreč že imelo priložnost ugotoviti, da je bil položaj kmetijstva v državah EU-10 bistveno drugačen od obstoječega položaja v državah EU-15, kar je upravičevalo postopno uporabo pomoči Unije, zlasti pomoči v zvezi s shemami neposrednih podpor, da ne bi bilo ovirano nujno prestrukturiranje, ki se je izvajalo v kmetijskem sektorju držav EU-10. Države EU-10 so v položaju, ki ni primerljiv s položajem držav EU-15, ki imajo neomejen dostop do shem neposrednih podpor, kar onemogoča učinkovito primerjavo.[51]

114. Tako je treba ugotoviti, da so države EU-10 vsaj do konca obdobja „phasing-in“ v položaju, ki ni primerljiv s položajem držav EU-15. Po eni strani države EU-10 prejemajo neposredna plačila, ki ustrezajo odstotkom iz razporeda, prvotno določenega v Aktu o pristopu iz leta 2003, po drugi strani pa lahko dodeljujejo DNNP, kar je možnost, ki ni na voljo državam EU-15.[52] Zato različna položaja držav EU-15 in držav EU-10 izhajata neposredno iz določb Akta o pristopu iz leta 2003.

115. Poleg tega je koristno opozoriti, da se v letu 2012 za države EU-10 sicer uporablja modulacija, vendar je odstotek, ki se upošteva za modulacijo, omejen na razliko med ravnjo neposrednih plačil v državah EU-10, izhajajočo iz mehanizma „phasing-in“, in ravnjo neposrednih plačil v državah EU-15, ob upoštevanju kakršnih koli znižanj, uporabljenih v skladu s členom 7(1) Uredbe št. 73/2009 (to je modulacije v državah EU-15). Komisija je v delovnem dokumentu DS2011/14/REV2 iz tega sklepala,

49 — Sodbe Akzo Nobel Chemicals in Akcros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, točki 54 in 55 ter navedena sodna praksa), IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, točki 49 in 50) in Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, točka 47).

50 — Sodbe Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 25), IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, točka 51) in Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, točka 49).

51 — Glej v tem smislu sodbi Poljska/Svet (C-273/04, EU:C:2007:622, točki 87 in 88) in Poljska/Komisija (C-335/09 P, EU:C:2012:385, točki 100 in 101).

52 — Opozoriti je treba, da so države EU-10, ki uporabljajo SEPP, ohranile možnost dodeljevanja dopolnilne podpore tudi *po* obdobju „phasing-in“. V uvodni izjavi 8 Uredbe št. 671/2012 je navedeno: „[n]ovim državam članicam je bilo zaradi postopnega uvajanja neposrednih plačil omogočeno izplačilo [DNNP]. V letu 2013 takšne možnosti ne bo več, ko bo razpored za postopno uvedbo neposrednih plačil v novih državah članicah končan. V novih državah članicah, ki uporabljajo [SEPP], so [DNNP] imela pomembno vlogo pri dohodkovni podpori kmetom v posebnih sektorjih. […] Zaradi navedenega in zato, da bi se izognili nenadnemu in znatnemu zmanjšanju podpore v letu 2013 v tistih sektorjih, ki do leta 2012 izkoriščajo [DNNP] […], je v navedenih državah članicah na podlagi dovoljenja Komisije ustrezno zagotoviti možnost odobritve prehodnih državnih pomoči kmetom v letu 2013.“ Možnost odobritve teh prehodnih nacionalnih pomoči je bila z Uredbo št. 1307/2013 znova podaljšana za obdobje od leta 2015 do 2020.

da ker je v letu 2012 ta razlika enaka 0 %, se „osnovna“ modulacija v državah EU-10 ne uporablja. V navedenih državah se uporablja samo tako imenovana „progresivna“ modulacija, to je tista, ki se uporablja za neposredna plačila, ki presegajo 300.000 EUR. Posledično se modulacija, in sicer v višini 4 %, uporablja samo za neposredna plačila, ki presegajo 300.000 EUR.

116. Po mojem mnenju je ta razlaga uporabe modulacije v državah EU-10 v letu 2012, ki izhaja neposredno iz člena 10(2) Uredbe št. 73/2009, pravilna. Trditev, da se modulacija v državah EU-10 in državah EU-15 uporablja na enak način, je torej napačna.

117. Glede na to, da imajo države EU-10 možnost dodeliti DNNP in so se tiste države EU-10, ki uporabljajo SEPP, vse odločile za sektorski pristop pri dodeljevanju DNNP – [53] zaradi česar je v povezavi z uporabo SEPP primerjava med neposrednimi plačili in DNNP, dodeljenimi v državah EU-10, na eni strani ter neposrednimi plačili, dodeljenimi v državah EU-15, na drugi strani tako rekoč nemogoča – ni mogoče primerjati ravni neposrednih plačil v državah EU-15 ter neposrednih plačil in DNNP v državah EU-10, da bi se presodilo, ali morda obstaja kršitev načela enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, kar zadeva znižanje DNNP.

118. Vsekakor je vsakršna primerjava brezpredmetna, ker države EU-15 in države EU-10 niso v primerljivih položajih in se tudi ne smejo obravnavati enako. Poleg tega gre za neposredno posledico Akta o pristopu iz leta 2003, zakonitosti določb navedenega akta kot primarnega prava pa ni mogoče izpodbijati.

119. Glede na vse navedeno se mi zdi jasno, da preučitev določb členov 10(1) in 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 ter Izvedbenega sklepa C(2012) 4391, ki se nanaša na razlago člena 132 Uredbe št. 73/2009, glede na načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije ne razkriva nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost teh določb in tega sklepa.

3. Cilji SKP

120. V zvezi s cilji SKP, določenimi v členu 39 PDEU, je treba spomniti, da ima zakonodajalec Unije na področju SKP široko diskrecijsko pravico, ki ustreza političnim odgovornostim, ki mu jih dajeta člena 40 PDEU in 43 PDEU. Sodišče je večkrat presodilo, da lahko le očitna neprimernost ukrepa, ki je bil sprejet na tem področju, glede na cilj, ki mu sledi pristojna institucija, vpliva na zakonitost takega ukrepa. [54] Zato se mora nadzor Sodišča omejiti na to, da se preveri, ali z zadevnim ukrepom ni bila storjena očitna napaka ali zloraba pooblastil oziroma da zadevni organ ni očitno prekoračil svoje diskrecijske pravice. [55]

121. Glede na to, da različen položaj držav EU-15 in držav EU-10 ter načelo, v skladu s katerim kombinirana raven neposrednih plačil in DNNP v državah EU-10 ne bi smela preseči ravni neposrednih plačil v državah EU-15, izhajata neposredno iz Akta o pristopu iz leta 2003, se mi ne zdi, da bi zakonodajalec Unije storil očitno napako pri presoji ali očitno prekoračil svojo diskrecijsko pravico, ko je sprejel člena 10(1), *in fine*, in 132(2), zadnji pododstavek, *in fine*, Uredbe št. 73/2009 ter Izvedbeni sklep C(2012) 4391.

53 — Glej točko 104 teh sklepnih predlogov.

54 — Sodbi Bavaria in Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, točka 81) in Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, točka 40).

55 — Sodbe Jippes in drugi (C-189/01, EU:C:2001:420, točka 80), Španija/Komisija (C-304/01, EU:C:2004:495, točka 23), Unitymark in North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, EU:C:2006:193, točka 55), Bavaria in Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, točka 82) in Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, točka 41).

122. Kot sem že navedel, se mi zdi, da je obveznost upoštevanja obvezne modulacije, ki se uporablja v državah EU-15, za namene primerjave med ravnema neposrednih plačil v letu 2012, v resnici precej nujen pogoj za zagotovitev ravnotežja med ravnema neposrednih plačil, določenima v Aktu o pristopu iz leta 2003.

123. Glede na navedeno se mi zdi jasno, da preučitev določb členov 10(1) in 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 ter Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 glede na cilje SKP ne razkriva nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost teh določb in tega sklepa.

D – *Točka (c) drugega vprašanja za predhodno odločanje*

124. Predložitveno sodišče v točki (c) drugega vprašanja v bistvu sprašuje, ali člen 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 v različici, ki izhaja iz popravka, objavljenega 18. februarja 2010, pomeni kršitev načel prava Unije in med njimi, natančneje, načel varstva legitimnih pričakovanj, pravne varnosti, dobrega upravljanja, poštene konkurence in prepovedi diskriminacije, ker pri navedeni spremembi, izvedeni s popravkom, ni šlo za tehničen popravek, temveč za vsebinsko spremembo.

125. Da bi presodili, ali je popravek z dne 18. februarja 2004 zgolj popravek materialne napake brez vpliva na vsebino Uredbe št. 73/2009, je treba spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.[56]

126. Po mnenju Komisije gre za tehničen popravek. Iz stališč te institucije izhaja, da je bila sprememba člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 s popravkom z dne 18. februarja 2010 uvedena v vseh uradnih jezikih. Prvotno besedilo člena 132(2), zadnji pododstavek, je res v vseh uradnih jezikih vsebovalo navedbo leta 2012, vendar je bila ta navedba v nekaterih jezikovnih različicah[57] na začetku stavka, v drugih[58] pa na koncu stavka, in sicer na mestu, ki ni bilo najprimernejše.

127. Različica v francoščini, enako kot različica v litovščini, spada v prvo skupino jezikovnih različic, v kateri je bilo pred spremembo leto navedeno na začetku stavka. Uvedena sprememba je ta:

„À partir de 2012, le montant total des aides directes pouvant être octroyées, après l'adhésion, à un agriculteur dans les nouveaux États membres au titre du paiement direct applicable, y compris tout paiement direct national complémentaire, ne dépasse pas le niveau de l'aide directe à laquelle cet agriculteur aurait droit au titre du paiement direct correspondant applicable, au moment considéré, dans les États membres autres que les nouveaux États membres, compte tenu, *à partir de 2012*, de l'application conjointe de l'article 7 et de l'article 10“.[59]

128. Nasprotno pa je bila določba člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 v angleški različici in vseh drugih jezikovnih različicah, ki spadajo v drugo skupino jezikovnih različic, popravljena tako, da je bila navedba leta 2012 na koncu stavka prestavljena:„The total direct support which a farmer may be granted in the new Member States after accession under the relevant direct payment,

56 — Sodba Premis Medical (C-273/09, EU:C:2010:809, točka 30).

57 — Zlasti različice v bolgarščini, nemščini, francoščini, litovščini in nizozemščini.

58 — Različice v španščini, češčini, danščini, estonščini, grščini, angleščini, italijanščini, latvijščini, malteščini, poljščini, portugalščini, romunščini, slovaščini, slovenščini, finščini in švedščini.

59 — Moj poudarek in moje črtanje. Litovski popravek z dne 18. februarja 2010 (UL L 43, str. 7) je vseboval napako. Čeprav je bila navedba leta 2012 vstavljena na koncu določbe, na začetku stavka ni bila črtana. Zato je bilo treba litovsko različico člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 še enkrat popraviti, kar je bilo storjeno 15. maja 2013 (UL L 130, str. 60).

including all complementary national direct payments, shall not exceed the level of direct support a farmer would be entitled to receive under the corresponding direct payment then applicable to the Member States in the Member States other than the new Member States, from 2012, taking into account, from 2012, the application of Article 7 in conjunction with Article 10“. [60]

129. Enako kot Komisija je treba ugotoviti, da je navedba leta 2012 na začetku stavka pomenila, da bi bilo mogoče člen 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 razlagati tako, da se prepoved – v skladu s katero kmetje v državah EU-10 ne smejo prejemati plačil, višjih od ravni, ki se uporablja v državah EU-15 – nanaša *samo* na leto 2012. Ta razlaga bi bila očitno napačna in nezdružljiva z določbami Akta o pristopu iz leta 2003.

130. Čeprav je bil popravek določbe člena 132(2) Uredbe št. 73/2009 sprejet v vseh jezikovnih različicah, pa prvotne različice te določbe v španščini, češčini, danščini, estonščini, grščini, angleščini, italijanščini, latvijščini, malteščini, poljščini, portugalščini, romunščini, slovaščini, slovenščini, finščini in švedščini kažejo voljo evropskega zakonodajalca. Zato se mi zdi očitno, da je sprememba mesta navedbe leta 2012 v zadevnem stavku zgolj tehničen popravek, in ne vsebinska sprememba pravne obveznosti.

131. Posledično je sprememba, izvedena s tem popravkom, zgolj popravek materialne napake brez vpliva na vsebino zakonodaje, ki se uporablja, ter torej ne povzroča nezakonitosti člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009.

E – *Točka (d) drugega vprašanja za predhodno odločanje*

132. Predložitveno sodišče v točki (d) drugega vprašanja sprašuje, ali je v litovščini pomen besede „dydis“ (v slovenski različici „raven“ ali „znesek“), uporabljene v členu 1c, na katerega se nanaša točka 27(b) poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003, isti kot pomen besede „lygis“ (v slovenski različici „raven“), uporabljene v členu 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009.

133. Naj spomnim, da je bil s točko 27(b) poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003 v Uredbo št. 1259/1999 vstavljen med drugim navedeni člen 1c.

134. Najprej je treba poudariti, da predložitveno sodišče niti v vprašanju za predhodno odločanje niti drugje v predložitvenem sklepu ne navaja natančno, na kateri pododstavek ali vsaj odstavek navedenega člena 1c se sklicuje. Člen 1c Uredbe št. 1259/1999 vsebuje namreč deset odstavkov, beseda „dydis“ pa je v njem uporabljena večkrat. [61] V navedenem členu 1c je uporabljena celo beseda „lygis“, ki je v vprašanju za predhodno odločanje omenjena v zvezi s členom 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009.

135. Vendar se mi zdi, da je mogoče vprašanje razlagati na način, ki omogoča koristen odgovor.

136. V zvezi z zgodovino nastanka člena 132 Uredbe št. 73/2009 je treba spomniti, da ta člen določa v bistvu ista pravila kot člen 143c Uredbe št. 1782/2003, v tem členu pa so bili ponovljeni ukrepi iz navedenega člena 1c Uredbe št. 1259/1999.

137. Glede na ta potek sprememb in ob upoštevanju zadnjega dela točke (d) drugega vprašanja za predhodno odločanje, ki nakazuje na izvedbo primerjave med besedo „dydis“ in besedo, uporabljeno v členu 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009, se mi zdi, da se predložitveno sodišče v točki (d) drugega vprašanja sklicuje na tisto besedo „dydis“, ki je navedena v členu 1c(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1259/1999.

60 — Moj poudarek in moje črtanje.

61 — Bodisi beseda „dysis“ bodisi njena sklanjana oblika „dydžio“.

138. Ugotoviti je treba, da je upoštevni litovski izraz, uporabljen v členu 143c(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1782/2003, izraz „dydis“, enako kot v členu 1c(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1259/1999. Ta izraz je bil torej spremenjen šele ob sprejetju Uredbe št. 73/2009, v katere členu 132(2), zadnji pododstavek, je uporabljen izraz „lygis“.

139. V skladu s sodno prakso Sodišča se formulacija določbe prava Unije, ki se uporablja v eni od jezikovnih različic, ne more uporabljati kot edina podlaga za razlago te določbe oziroma glede tega 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 se med jezikovnimi različicami pravnega besedila Unije pojavijo razlike, je zadevno določbo treba razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je. [62]

140. V številnih jezikovnih različicah – ki niso litovska različica – člena 1c(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1259/1999 in člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 (vsekakor to velja za različice v španščini, danščini, nemščini, estonščini, angleščini, francoščini, italijanščini, portugalščini, finščini in švedščini) je uporabljeno izrazje ostalo v bistvenem isto v obeh navedenih uredbah.

141. Poleg tega v uvodnih izjavah Uredbe št. 73/2009 ni nobene omembe te spremembe. Nasprotno, v uvodni izjavi 48 te uredbe je preprosto navedeno, da bi bilo treba „[o]hraniti […] pogoje za dodelitev“ DNNP.

142. Zato se mi zdi očitno, da sprememba izrazja, uporabljenega v litovski različici člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009, glede na člene predhodnih uredb ne spreminja pomena tega pododstavka. To ugotovitev potrjuje dejstvo, da so v členu 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 ponovljeni ukrepi iz točke 27(b) poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003.

143. Posledično Sodišču predlagam, naj na točko (d) drugega vprašanja za predhodno odločanje odgovori, da je pomen besede „dydis“, uporabljene v členu 1c(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 1259/1999, na katerega se nanaša točka 27(b) poglavja 6 Priloge II k Aktu o pristopu iz leta 2003, isti kot pomen besede „lygis“, uporabljene v členu 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009.

F – *Tretje vprašanje za predhodno odločanje*

144. Predložitveno sodišče se s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje o veljavnosti Izvedbenega sklepa C(2012) 4391, ki ni bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* in ki po mnenju navedenega sodišča ni obrazložen.

145. V zvezi z objavo je treba opozoriti, da v skladu s členom 297(2) PDEU objava sklepov ni obvezna, kadar je v njih določeno, na koga so naslovljeni. O navedenih sklepih se uradno obvestijo naslovljenci, učinkovati pa začnejo s takšnim obvestilom. Zato neobjava Izvedbenega sklepa št. C (2012)4391, ki je naslovljen na Republiko Litvo, v *Uradnem listu Evropske unije* ne pomeni kršitve načel prava Unije.

146. Kar nato zadeva obrazložitev navedenega izvedbenega sklepa C(2012) 4391, predložitveno sodišče meni, da je bil sprejet brez upoštevanja dejstva, da ni bilo informacij, ki bi potrjevale enotno raven neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10 v letu 2012.

147. Najprej je treba ugotoviti, da je izhodišče predložitvenega sodišča napačno. To, da sta se ravni neposrednih plačil – ki se nanašata na metode za izračun neposrednih plačil, in ne na nominalne zneske teh plačil – v letu 2012 izenačili, namreč izhaja neposredno iz določb Uredbe št. 73/2009.

148. Zato Komisiji v zvezi s tem ni bilo treba obrazložiti svojega sklepa.

62 — Glej med drugim sodbo Ivansson in drugi (C-307/13, EU:C:2014:2058, točka 40).

149. Spomniti je treba, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, ki se zahteva v členu 296 PDEU, jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in lahko pristojno sodišče izvede nadzor. Ne zahteva se, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, ker je treba vprašanje, ali obrazložitev akta ustreza zahtevam člena 296 PDEU, presojati ne le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje. [63]

150. Komisija se v točki 4 obrazložitve Izvedbenega sklepa C(2012) 4391 sklicuje na člen 132(2) Uredbe št. 73/2009, iz katerega izhaja, da skupna neposredna podpora, vključno z DNNP, ki se dodeli kmetu v državah EU-10, ne sme preseči ravni neposrednih plačil, ki se uporablja v državah EU-15, ob upoštevanju modulacije na podlagi členov 7 in 10 Uredbe št. 73/2009. Iz zadnjenavedenih členov izhaja, da sta bili v letu 2012 ravni neposrednih plačil v državah EU-15 in državah EU-10 izenačeni.

151. Zato je Izvedbeni sklep C(2012) 4391 zadostno obrazložen glede znižanj DNNP.

63 — Glej med drugim sodbo Francija/Svet (C-479/07, EU:C:2009:131).

V – **Predlog**

152. Glede na navedeno predlagam, naj se na vprašanja, ki jih je postavilo Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litva), odgovori:

1. Kar zadeva točki (a) in (b) prvega vprašanja, je treba 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 razlagati tako, da je v letu 2012 raven neposrednih plačil, ki se je uporabljala v državah članicah Evropske unije v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004, znašala 90 % ravni vseh neposrednih plačil in da je bila v letu 2012 raven neposrednih plačil v državah članicah, ki so k Evropski uniji pristopile 1. maja 2004, izenačena z ravnjo neposrednih plačil v starih državah članicah.

2. Kar zadeva točko (c) prvega vprašanja, točki (a) in (b) drugega vprašanja ter tretje vprašanje, preučitev vprašanj za predhodno odločanje ni razkrila nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost členov 10(1), *in fine*, in 132(2), zadnji pododstavek, *in fine*, Uredbe št. 73/2009 ali na veljavnost Izvedbenega sklepa Komisije št. C(2012) 4391 final z dne 2. julija 2012 o dovolitvi dodelitve dopolnilnih nacionalnih neposrednih plačil v Litvi za leto 2012 (notificiran pod dokumentarno številko K(2012) 4391).

3. Kar zadeva točko (c) drugega vprašanja, preučitev vprašanja za predhodno odločanje ni razkrila nobenega elementa, ki bi lahko vplival na veljavnost člena 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009 v različici, ki izhaja iz popravka, objavljenega 18. februarja 2010 v *Uradnem listu Evropske unije*.

4. Kar zadeva točko (d) drugega vprašanja, je pomen besede „dydis“, uporabljene v členu 1c(2), zadnji pododstavek, Uredbe Sveta (ES) št. 1259/1999 z dne 17. maja 1999 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike, na katerega se nanaša točka 27(b) poglavja 6 Priloge II k Aktu z dne 23. septembra 2003 o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija, z dne 23. septembra 2003, isti kot pomen besede „lygis“, uporabljene v členu 132(2), zadnji pododstavek, Uredbe št. 73/2009.