Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILOA JÄÄSKINENA
od 6. veljače 2013.[1]

Predmet C-373/11

Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou
protiv
Ipourgos Ikonomias kai Ikonomikon
i
Ipourgos Agrotikis Anaptixis kai Trofimon

(Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Simvoulio tis Epikratias (Grčka))

„(Uredba (EZ) br. 1782/2003 – Članak 69. – Valjanost – Uredba br. (EZ) 795/2004 – Članak 48. – Zajednička poljoprivredna politika – Dodatno plaćanje za posebne vrste poljoprivrednih djelatnosti i proizvodnju posebne kakvoće – Provedba od strane države članice – Diskriminacija – Članci 2., 32., 33. i 34. UEZ-a)“

I – Uvod

1. U ovom predmetu Simvoulio tis Epikratias (Državno vijeće Grčke) traži pojašnjenje u pogledu valjanosti članka 69. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1782/2003)[2], koji dopušta državama članicama da tijekom prijelaznog razdoblja slobodno odrede stopu zadržavanja (između 0 % i 10 % ukupne nacionalne gornje granice) kako bi izvršile dodatna plaćanja za posebne vrste poljoprivrednih djelatnosti i proizvodnju određene kakvoće.

2. U biti, pitanje koje je uputio nacionalni sud odnosi se na granice u okviru kojih zakonodavac Europske unije može državama članicama delegirati provedbu zajedničke poljoprivredne politike (u daljnjem tekstu: ZPP). U duhanskom sektoru države članice usvojile su različite pristupe u pogledu uvođenja programa jedinstvenih plaćanja i visina stopa zadržavanja za dodatna plaćanja predviđena Uredbom br. 1782/2003.

3. To je svakako jedan od ključnih aspekata reforme ZPP-a koja je započela usvajanjem takozvane Agende 2000[3] na sastanku Europskog vijeća u Berlinu 26. ožujka 1999. Doista, jedan od glavnih ciljeva te reforme bio je da se racionaliziraju i pojednostave relevantni propisi Europske unije, a da se pritom ostvari veći stupanj decentralizacije u provedbi politike tako da se veća margina prosudbe omogući državama članicama i njihovim regijama[4].

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Uredba o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike i izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 [neslužbeni prijevod] (SL 2003, L 270 str. 1.)

3 — Komunikacija Komisije, „Agenda 2000: za snažniju i širu Uniju”, COM(97) 2000, *Bilten Europske unije*, dodatak 5/97 (u daljnjem tekstu: Agenda 2000). Vidjeti, osobito, dio III. te komunikacije.

4 — Vidjeti Agendu 2000, str. 28.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Europske unije*

4. U članku 64. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1782/2003 predviđeno je:

„1. Država članica može odlučiti, najkasnije do 1. kolovoza 2004., da će, na nacionalnoj ili regionalnoj razini, primijeniti program jedinstvenih plaćanja predviđen u poglavljima 1. do 4., pod uvjetima iz ovog odjeljka.

2. Komisija na temelju izbora svake države članice određuje, u skladu s postupkom iz članka 144. stavka 2., gornju granicu za svako od izravnih plaćanja navedenih u člancima 66., 67., 68. i 69.

Ta gornja granica jednaka je komponenti svake vrste izravnog plaćanja u nacionalnim gornjim granicama iz članka 41., pomnožene s postocima smanjenja koje države članice primjenjuju u skladu s člancima 66., 67., 68. i 69.

Ukupan iznos određenih gornjih granica odbija se od nacionalnih gornjih granica iz članka 41. u skladu s postupkom predviđenim člankom 144. stavkom 2.

[…]" [neslužbeni prijevod]

5. U članku 69. Uredbe br. 1782/2003 navedeno je:

„Države članice mogu zadržati do 10 % komponente gornjih granica iz članka 41. koja odgovara svakom od sektora iz Priloga VI. […]

U tom slučaju te unutar gornje granice određene u skladu s člankom 64. stavkom 2., dotična država članica na godišnjoj osnovi vrši dodatno plaćanje poljoprivrednicima u sektoru ili sektorima na koje se zadržavanje odnosi.

Dodatno plaćanje dodjeljuje se za posebne vrste poljoprivrednih djelatnosti koje su važne za zaštitu ili poboljšanje okoliša ili za unapređenje kakvoće i trgovine poljoprivrednim proizvodima, pod uvjetima koje Komisija definira u skladu s postupkom iz članka 144. stavka 2." [neslužbeni prijevod]

6. Komisija je Uredbom (EZ) br. 795/2004 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 795/2004) [5] usvojila pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog Uredbom br. 1782/2003.

7. U skladu s člankom 48. Uredbe br. 795/2004,

„1. Dodatno plaćanje predviđeno člankom 69. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 dodjeljuje se, ne dovodeći u pitanje članak 37. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1257/1999 i njezina provedbena pravila, pod uvjetima iz stavaka 2. do 6. ovog članka.

2. Plaćanje se dodjeljuje samo poljoprivrednicima u smislu članka 2. točke (a) Uredbe (EZ) br. 1782/2003, neovisno o tome jesu li se prijavili u program jedinstvenih plaćanja te imaju li prava na plaćanje.

5 — Uredba Komisije od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog Uredbom (EZ) br. 1782/2003 o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima [neslužbeni prijevod] (SL 2004, L 141, str. 1.).

3. ‚U sektoru ili sektorima na koje se zadržavanje odnosi' znači da plaćanje mogu zahtijevati, načelno, svi poljoprivrednici koji proizvode, u vrijeme podnošenja zahtjeva za dodatno plaćanje te u skladu s uvjetima iz ovog članka, proizvode obuhvaćene sektorom ili sektorima iz Priloga VI. Uredbi (EZ) br. 1782/2003.

4. U slučaju da se plaćanje odnosi na vrste poljoprivrednih djelatnosti ili mjere za poboljšanje kakvoće ili trgovine koje se ne odnose na nijednu određenu proizvodnju ili proizvodnja ne spada u nijedan sektor, plaćanje se može dodijeliti pod uvjetom da se zadržavanje izvrši u svim sektorima iz Priloga VI. Uredbi br. 1782/2003 te samo poljoprivrednici iz jednog od sektora iz tog priloga mogu sudjelovati u programu.

5. U slučaju primjene članka 69. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 na regionalnoj razini, zadržavanje se izračunava na temelju komponente plaćanja za dotične sektore koja otpada na dotičnu regiju.

Države članice regiju definiraju na odgovarajućoj teritorijalnoj razini u skladu s objektivnim kriterijima i na način kojim se osigurava jednako postupanje prema svim poljoprivrednicima te se izbjegava narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja.

6. Dotične države članice, najkasnije do 1. kolovoza godine koja je prethodila primjeni programa jedinstvenih plaćanja, priopćavaju pojedinosti plaćanja koje namjeravaju dodijeliti te, osobito, uvjete prihvatljivosti i dotične sektore.

Svaka promjena priopćenja iz prvog podstavka izvršava se najkasnije do 1. kolovoza odnosne godine te se primjenjuje na sljedeću godinu. Mora se trenutno priopćiti Komisiji uz navođenje objektivnih kriterija koji opravdavaju takve promjene. Međutim, država članica ne može promijeniti dotične sektore ni postotak zadržavanja." [neslužbeni prijevod]

8. Uredba br. 1782/2003 stavljena je izvan snage Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 73/2009) [6].

B – *Nacionalno pravo*

9. Uredba br. 1782/2003 i Uredba br. 795/2004 prenesene su u nacionalno pravo dvjema zajedničkim odlukama ministarstva gospodarstva i financija te ministarstva za ruralni razvoj i prehranu: zajednička odluka br. 292464 od 9. kolovoza 2005. (u daljnjem tekstu: zajednička odluka iz 2005.) [7], kojom se općenito utvrđuju provedbene mjere i mjere za izračunavanje broja i vrijednosti prava korisnika jedinstvenih plaćanja, i zajednička odluka br. 49143 od 8. kolovoza 2006. (u daljnjem tekstu: zajednička odluka iz 2006.) [8], kojom se posebno utvrđuju mjere (metoda plaćanja, isplaćeni iznosi, dokumentacija kojom se utemeljuje plaćanje) za dodjelu dodatnog plaćanja (zadržavanje za kakvoću) u duhanskom sektoru.

10. U članku 16. i Prilogu I. zajedničkoj odluci iz 2005. postotak za plaćanje (zadržavanje za kakvoću) u pogledu duhana određen je na 2 %.

6 — Uredba od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL 2009, L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.). Ni Uredba 795/2004 nije više na snazi jer je zamijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike (SL 2009, L 316, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 167.).

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

III – Spor u glavnom postupku i prethodno pitanje

11. U studenome 2006. Panellinios Syndesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou (grčko udruženje proizvođača duhana) (u daljnjem tekstu: udruženje) podnijelo je pred Simvoulio tis Epikratias zahtjev za poništenje zajedničke odluke iz 2006. Udruženje je u okviru tog postupka osporavalo i zakonitost zajedničke odluke iz 2005. Udruženje je tvrdilo da su obje zajedničke odluke nezakonite jer se njima provodi članak 69. Uredbe br. 1782/2003 koji je sam nezakonit jer je u suprotnosti s nekoliko odredbi Ugovorâ Europske unije.

12. U tim okolnostima Simvoulio tis Epikratias odlučio je, s obzirom na to da je imao dvojbe u pogledu valjanosti članka 69. Uredbe br. 1782/2003, prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Je li članak 69. Uredbe br. 1782/2003, na temelju kojeg države članice mogu odrediti različite postotke zadržavanja, do 10 % komponente nacionalne gornje granice iz članka 41., za dodjelu dodatnog plaćanja proizvođačima, pritom poštujući kriterije iz članka 69., u skladu s člancima 2., 32. i 34. UEZ-a i s ciljevima da se osigura stabilan dohodak za proizvođače i očuvaju ruralna područja, s obzirom da dopušta razlike u pogledu postotka zadržavanja?”

13. Udruženje, Helenska Republika, Vijeće Europske unije i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. Svi navedeni sudjelovali su na raspravi održanoj 21. studenoga 2012.

IV – Analiza

A – *Uvodne napomene*

14. Uredbom br. 1782/2003 utvrđena su zajednička pravila za programe izravnih potpora u okviru ZPP-a i određeni programi potpora za poljoprivrednike, te je izmijenjeno nekoliko prijašnjih uredbi. Ta je uredba predstavljala jedan od glavnih akata reforme ZPP-a, kojoj je bio cilj poboljšati konkurentnost poljoprivrednog sektora poticanjem tržišno orijentirane održive poljoprivrede i jačanjem politike ruralnog razvoja [9].

15. U biti, Uredbom br. 1782/2003 predviđeno je, s jedne strane, postupno smanjenje, do 2012., iznosa izravnih plaćanja poljoprivrednicima (članak 11.) te, s druge strane, uvođenje programa jedinstvenih plaćanja (članci 33. do 71.).

1. Opseg i predmet zahtjeva za prethodnu odluku koji se razmatra

16. Najprije je potrebno razjasniti vremensku primjenu propisa Europske unije koji su relevantni u ovom predmetu. Naime, dok se neke od stranaka koje su podnijele očitovanja u svojim argumentima pozivaju na neke odredbe Ugovorâ Europske unije koje su trenutno na snazi, činjenično stanje iz ovog predmeta nastalo je prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Osim toga, kako sam spomenuo, Uredba br. 1782/2003 stavljena je izvan snage prije tog datuma, iako je nastavila proizvoditi učinke i nakon istog. S obzirom na to, smatram da pravni okvir ovog predmeta treba biti pravo Unije koje je bilo na snazi u vrijeme pokretanja postupka pred nacionalnim sudom.

9 — Vidjeti Komisijine prijedloge za uredbe Vijeća – memorandum s objašnjenjima – Dugoročna perspektiva politike održivog razvoja, COM(2003) 23 *final*, str. 1.

17. Unatoč tomu, kako ću detaljnije objasniti u nastavku, ne smatram da promjene uvedene Ugovorom iz Lisabona imaju ikakav stvaran učinak na pravnu ocjenu ovog predmeta. Odredbe Ugovorâ koje su trenutno na snazi praktički su istovjetne ranijima, ili predstavljaju samo kodifikaciju pravnih načela priznatih sudskom praksom ili izričito predviđenih u drugim pravnim instrumentima.

18. Isto tako, činjenica da su uredbe br. 1782/2003 i br. 795/2004 u međuvremenu stavljene izvan snage nema utjecaja na ovaj predmet. Kako je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku u tom zahtjevu istaknuo, a Komisija potvrdila u svojim očitovanjima, članak 69. Uredbe br. 1782/2003 još je proizvodio učinke na datum kada je predmetni slučaj iznesen nacionalnom sudu (13. studenoga 2006.) te, osobito, njime predviđena plaćanja vršila su se sve do lipnja 2010.

19. Kao drugo, naglašavam da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku ne odnosi na sukladnost mjera koje je grčka vlada usvojila radi provedbe uredbi br. 1782/2003 i br. 795/2004 s pravom Unije ni, osobito, na zakonitost zajedničkih odluka iz 2005. i 2006. Naime, sud koji je uputio zahtjev Sudu ne postavlja pitanje o tumačenju odredbe prava Unije nego o njezinoj *valjanosti*.

20. U skladu s tim, u predmetnom postupku ne javlja se pitanje jesu li grčka tijela ispravno primijenila relevantne propise Unije. Stoga će se moja analiza usredotočiti isključivo na valjanost članka 69. Uredbe br. 1782/2003.

21. Kao treće, valja podsjetiti da je nadležnost Europske unije u području poljoprivrede po svojoj naravi podijeljena. U biti, u novom članku 4. stavku 2. točki (d) UFEU-a poljoprivreda se navodi među područjima u kojima Europska unija i njezine države članice dijele nadležnost. U pravnoj doktrini iscrpno se raspravljalo je li, te u kojoj mjeri, Ugovor iz Lisabona išta promijenio u tom pogledu [10]. Međutim, smatram da to samo po sebi nije relevantno jer je Sud čak i prije Ugovora iz Lisabona više puta zaključio da, u područjima koja su obuhvaćena zajedničkom organizacijom tržišta, države članice imaju preostalu zakonodavnu nadležnost u pogledu situacija koje nisu uređene tim propisima Unije, ili ako im ta pravila izričito dodjeljuju provedbene ovlasti [11].

22. Činjenica da je poljoprivredna politika područje u kojem i Europska unija i države članice mogu donositi zakonodavne i pravno obvezujuće akte [12] nije nevažna za ovaj predmet. Doista, kako se u nekadašnjem članku 5. UEZ-a (koji je sadržajno zamijenjen člankom 5. UEU-a) impliciralo, izvršavanje nadležnosti Europske unije uređeno je načelom supsidijarnosti. U skladu s tim, Europska unija u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti, te se na bolji način mogu ostvariti na razini Unije.

23. Važno je istaknuti da je prijenos provedbe propisa Unije na nacionalna ili, ovisno o slučaju, regionalna ili lokalna tijela dopušten i u područjima isključive nadležnosti [13]. Ipak, takav prijenos može imati još važniju ulogu kada se odvija u područjima podijeljene nadležnosti. Doista, u okviru tih područja, odluka hoće li i u pogledu čega Europska unija delegirati provedbu propisa domaćim tijelima mora također biti u skladu s načelom supsidijarnosti.

10 — Vidjeti, primjerice, Bianchi, D.: *La Politique Agricole Commune (PAC) – Toute la PAC, Rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, 2006., str. 92-95.

11 — Vidjeti, među ostalim, presude od 7. veljače 1984., Jongeneel Kaas i dr. 237/82, Zb. str. 483., t. 13. i 16.; od 3. listopada 1985., De Boer, 207/84, Zb., str. 3203., t. 26-29.; od 18. rujna 1986., Komisija/Njemačka, 48/85, Zb., str. 2549., t. 12.; i od 25. ožujka 2004., Industrias de Deshidratación Agrícola, C-118/02, Zb., str. I-3073., t. 19.

12 — To je izraz koji je sada kodificiran u članku 2. stavku 2. UFEU-a.

13 — Vidjeti članak 2. stavak 1. UFEU-a.

24. Stoga se teško može osporavati da države članice u području poljoprivrede i dalje zadržavaju neke ovlasti kako bi mogle djelovati pored Europske unije. Osobito, tijela država članica mogu i moraju djelovati ako to od njih zatraži Europska unija kako bi se provelo zakonodavstvo Unije u tom području [14]. U vezi tih pitanja također upućujem na mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu *Horvath*, u kojem je istaknula da decentralizirano i diferencirano donošenje propisa u okviru ZPP-a nije samo po sebi nespojivo s relevantnim načelima Ugovorâ Europske unije [15].

25. Stoga, pitanje valjanosti iz ovog predmeta može se odnositi samo na *način* na koji je člankom 69. Uredbe br. 1782/2003 ostvaren takav prijenos time što je državama članicama dodijeljena određena margina prosudbe u provedbi dodatnih plaćanja u okviru reforme ZPP-a.

2. Nevezanost potpore za proizvodnju

26. Za tu je reformu, među ostalim, ključna takozvana *nevezanost* izravnih potpora poljoprivrednicima; osim iznimno, plaćanja više nisu vezana za konkretnu proizvodnju. Posljedično, poljoprivrednici primaju izravna plaćanja, na čije iznose ne utječe, primjerice, vrsta kulture koja se uzgaja ili količina proizvedenih proizvoda.

27. Nevezanost izričito spominjem jer, po mojemu mišljenju, navodni negativni učinci na duhansku industriju u Grčkoj koje udruženje ističe, ako postoje, nisu posljedica mjere predviđene člankom 69. Uredbe br. 1782/2003 nego primjene nevezanosti na duhan.

28. Glavnina argumenata kojima udruženje osporava valjanost članka 69. Uredbe br. 1782/2003 odnosi se na to da je zakonodavac Unije domaćim tijelima dao preširok manevarski prostor. Ono smatra da činjenica da je zakonodavac Unije nacionalnim tijelima dopustio da slobodno, unutar granice od 10 %, odrede postotak nacionalne gornje granice koji će se zadržati i upotrijebiti za dodatna plaćanja nije sukladna načelima ZPP-a te da nedopušteno narušava tržišno natjecanje. Glavni razlog tomu je taj da države članice, zbog svoje margine prosudbe, neizbježno određuju različite postotke nacionalne gornje granice. Posljedično, proizvođači duhana iz različitih država članica dobivaju različite iznose dodatnih plaćanja. Navodni učinak toga je da se proizvodnja duhana u Grčkoj izrazito smanjuje.

29. Međutim, kako grčka vlada ispravno ističe u svojim pisanim očitovanjima, takav pristup čini se manjkavim jer se temelji na pogrešnoj pretpostavci. Unatoč onomu na što izraz „dodatna plaćanja" upućuje, ta plaćanja nisu dodatak maksimalnim iznosima plaćanja koja se mogu isplatiti kao izravna plaćanja. Jednostavno rečeno, članak 69. Uredbe br. 1782/2003 dopuštao je državama članicama, umjesto da čitavu potporu na koju poljoprivrednici imaju pravo izravno isplate, da taj iznos djelomično isplate kao izravno plaćanje, a djelomično kao dodatno plaćanje. Smisao članka 69. bio je da državama članicama omogući da, ako tako žele, do 10 % smanje izravna plaćanja za sve proizvođače i da tako oslobođena sredstva iskoriste za dodatna plaćanja poljoprivrednicima koji imaju neka posebna obilježja [16].

30. Međutim, ta podjela iznosa potpore između izravnih plaćanja i, eventualno, dodatnih plaćanja ni na koji način ne utječe na ukupan iznos koji se može isplatiti proizvođačima jer nacionalne gornje granice nisu promijenjene [17]. Primjerice, u gospodarskom smislu, za sektor koji prima potporu nema nikakve razlike hoće li se od određenog iznosa novca, koji predstavlja nacionalnu granicu, 98 % dodijeliti u obliku izravnih plaćanja, a 2 % u obliku dodatnih plaćanja, ili će na izravna plaćanja otpadati 90 %, a na dodatna 10 %, unatoč činjenici da to može utjecati na distribuciju potpore unutar sektora.

14 — Vidjeti sadašnji članak 291. UFEU-a, kojim je u biti zamijenjena treća alineja članka 202. UEZ-a te je kodificirana Izjava br. 43. o Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

15 — Mišljenje od 3. veljače 2009. u predmetu Horvath, C-428/07, Zb., str. I-6355., t. 90. do 94.

16 — U članku 69. u biti se govori o potpori za „posebne vrste poljoprivrednih djelatnosti koje su važne za zaštitu i poboljšanje okoliša ili za unapređenje kakvoće i trgovine poljoprivrednim proizvodima".

17 — Vidjeti, osobito, uvodnu izjavu 31. u preambuli Uredbe br. 1782/2003.

31. To osobito vrijedi za Grčku jer je grčka vlada zauzela stajalište da su svi proizvođači duhana na njezinu području ispunili uvjete za dodjelu dodatnih plaćanja te da su ta plaćanja kao takva otišla istim proizvođačima koji bi taj novac dobili u obliku izravnih plaćanja da dodatna plaćanja nisu postojala.

32. Stoga mi se argumenti udruženja čine neosnovanima. Ne čini se da su osporavane mjere uzrok navodnog narušavanja tržišnog natjecanja ili smanjenja proizvodnje duhana. To je, doduše neizravno, na raspravi potvrdio zastupnik udruženja.

33. U biti, dojma sam da udruženju smeta nevezanost potpore poljoprivrednicima, zbog dva razloga. Kao prvo, djelomična provedba nevezanosti koju je omogućio članak 64. Uredbe br. 1782/2003 može rezultirati različitim postupanjem prema proizvođačima iz različitih država članica. Kao drugo, nevezanost proizvođače može obeshrabriti u nastavku uzgoja tog proizvoda te, potom, dovesti do smanjenja proizvodnje duhana u Grčkoj, na štetu interesa grčkih prerađivača duhana koje udruženje predstavlja.

34. Međutim, točnost tih navoda nije relevantna za ovaj predmet jer nevezanost kao takva, ili njezina djelomična provedba u skladu s člankom 64. Uredbe br. 1782/2003, nije predmet ovog postupka. Nadalje, čini se da argumenti udruženja o tom pitanju promašuju bit. Cilj ZPP-a nije jamčiti da proizvodnja određenog poljoprivrednog proizvoda ostane nepromijenjena tijekom godina. Zapravo, možda ima suprotan cilj, što vrijedi i za razdoblje prije reforme ZPP-a i za razdoblje nakon nje [18].

35. Nadalje, u skladu s uvodnom izjavom 28. u preambuli Uredbe br. 1782/2003 jedinstvena plaćanja ne bi trebala ovisiti o proizvodnji ijednog konkretnog proizvoda kako bi poljoprivrednici mogli slobodno odlučiti što će proizvoditi na svojoj zemlji.

36. Nakon što sam razjasnio opseg predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku, sada ću razmotriti valjanost članka 69. Uredbe br. 1782/2003. U tom pogledu, ističem da Simvoulio tis Epikratias propitkuje sukladnost te odredbe s pravom Unije s obzirom na samo tri zasebne osnove: (i) članak 34. UEZ-a u vezi s člankom 2. UEZ-a; (ii) članak 32. UEZ-a, i (iii) ciljevi da se „osigura stabilan dohodak za proizvođače" i „očuvaju ruralna područja". Međutim, udruženje je u svojim očitovanjima Sudu razvilo još neke dodatne razloge u prilog svojoj tvrdnji da je predmetna odredba nevaljana.

37. Prvo ću razmotriti moguće razloge za nevaljanost istaknute u odluci suda koji je uputio zahtjev. Potom ću se osvrnuti na dodatne argumente udruženja, u dijelu u kojem su dostatno povezani s dvojbama tog suda. Međutim, ne smatram da Sud u svojoj presudi treba razmotriti argumente koji su izneseni pred Simvoulio tis Epikratias, koji su već odbijeni.

18 — Primjerice, Sud je u presudi Hauer prihvatio da odredbu kojom se zabranjuje sadnja novih vinovih loza tijekom ograničenog razdoblja opravdavaju ciljevi od općeg interesa koji se odnose na trenutno smanjenje proizvodnih viškova te na dugoročno restrukturiranje europske vinske industrije (vidjeti presudu od 13. prosinca 1979., 44/79, Zb., str. 3727., t. 17. do 33.). Općenitije, u pogledu nastojanja Europske zajednice da suzbije prekomjernu proizvodnju određenih poljoprivrednih proizvoda tijekom 1970-ih i 1980-ih, vidjeti Usher, J.: *EC Agricultural Law*, 2. izdanje, Oxford University Press, 2001., str. 34-39.

B – *Mogući razlozi za nevaljanost*

1. Članci 2. i 34. UEZ-a

38. U biti, Simvoulio tis Epikratias od Suda traži da odluči je li članak 69. Uredbe br. 1782/2003 protivan članku 34. UEZ-a (sadašnji članak 40. UFEU-a) tumačenom u vezi s člankom 2. UEZ-a (sadašnji članak 3. UEU-a), kojim je uspostavljeno zajedničko tržište za poljoprivredne proizvode [19].

39. Udruženje tvrdi da bi primjena članka 69. Uredbe br. 1782/2003 rezultirala narušavanjem tržišnog natjecanja među proizvođačima istog proizvoda iz različitih država članica, jer bi proizvođače iz država članica koje su odredile nizak postotak zadržavanja stavila u nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače iz država članica koje su odredile viši postotak zadržavanja. Osim toga, to bi dovelo do diskriminacije između proizvođača i potrošača iz različitih država članica.

40. Najprije bih podsjetio da članak 34. stavak 2. UEZ-a, koji zabranjuje svaku diskriminaciju u okviru ZPP-a, predstavlja samo izraz općeg načela jednakog postupanja, koje zahtijeva da se s usporedivim situacijama ne postupa različito, a da se s različitim situacijama ne postupa jednako, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano [20]. U skladu s tim načelom, Europska unija je u Uredbi br. 1782/2003 predvidjela nekoliko odredbi kojima je cilj osigurati različito postupanje sa situacijama koje su, s obzirom da su se odnosile na poseban proizvod [21] ili zemljopisno područje [22], zahtijevale posebna pravila.

41. Sada ću se vratiti argumentima udruženja te odmah mogu reći da mi nisu uvjerljivi zbog razloga o kojima sam već govorio. Ukupan iznos plaćanja poljoprivrednicima u određenom sektoru u svakoj zemlji ostaje praktički isti, neovisno o tome hoće li domaća tijela iskoristiti mogućnost koju pruža članak 69. Uredbe br. 1782/2003 da uvedu dodatna plaćanja te, ako hoće, koju će stopu zadržavanja odrediti u tu svrhu. Samo bi distribucija unutar pojedine zemlje, iako ne u grčkom sektoru uzgoja duhana, mogla stvoriti određene značajne razlike, u smislu da bi određeni proizvođači mogli dobiti samo izravna plaćanja, a drugi bi mogli dobiti i dodatna plaćanja.

42. U svakom slučaju, smatram da je navodna razlika u postupanju koja je posljedica primjene sporne odredbe objektivno opravdana te, stoga, ne predstavlja diskriminaciju zabranjenu pravom Unije niti uzrokuje bilo kakvo nedopušteno narušavanje tržišnog natjecanja.

43. U pogledu prvog aspekta, naglasio bih da je Sud već zaključio da se činjenica da usvajanje određene mjere u okviru zajedničke organizacije tržišta može imati različite posljedice za neke proizvođače zbog njihove pojedinačne proizvodnje ili lokalnih uvjeta ne može smatrati diskriminacijom koja je Ugovorom zabranjena ako se mjera temelji na objektivnim kriterijima te je oblikovana u skladu s općim

19 — U skladu s člankom 2. UEZ-a, „[z]adaća Zajednice je da uspostavom zajedničkog tržišta […] i provedbom zajedničkih politika ili djelatnosti […] diljem Zajednice potiče usklađen, uravnotežen i održiv razvoj gospodarskih djelatnosti, [...] povećanje životnog standarda i kvalitete života, te gospodarsku i društvenu povezanost i solidarnost među državama članicama“ [neslužbeni prijevod]. Člankom 34. UEZ-a predviđa se zajednička organizacija poljoprivrednih tržišta u obliku zajedničkih pravila o tržišnom natjecanju, obvezne koordinacije različitih organizacija nacionalnih tržišta ili organizacije europskog tržišta. Zajednička organizacija osobito može uključivati potpore proizvodnji i prodaji različitih proizvoda. Zajednička organizacija isključuje svaku diskriminaciju između proizvođača ili potrošača unutar Unije.

20 — Vidjeti, među ostalim, presude od 20. rujna 1988., Španjolska/Vijeće, 203/86, Zb., str. 4563., t. 25.; od 17. travnja 1997., EARL de Kerlast, C-15/95, Zb., str. I-1961., t. 35.; i od 23. listopada 2007., Poljska/Vijeće, C-273/04, Zb., str. I-8925., t. 86.

21 — Vidjeti, među ostalim, članak 66. (Plaćanja za ratarske usjeve), članak 67. (Plaćanja za ovce i koze), članak 68. (Plaćanja za govođe i teleće meso), članke 76.-78. (Premija za proteinske usjeve), članke 79-82. (Posebno plaćanje za rižu), članke 83.-87. (Plaćanje po površini za orašaste plodove), članke 88-92. (Potpora za energetske usjeve), članke 93.-94. (Potpora za krumpir za proizvodnju škroba), članke 95.-97. (Premija za mljekarske proizvode i dodatno plaćanje).

22 — Primjerice, članak 10. stavak 5. i članak 70. stavak 1. točka (b) u kojima se utvrđuju neka posebna pravila za poljoprivrednike u francuskim prekomorskim departmanima, na Azorima i Madeiri, Kanarskim otocima i Egejskim otocima te članak 98. o posebnoj regionalnoj potpori za ratarske usjeve u Finskoj i Švedskoj sjeverno od 62. paralele.

funkcioniranjem zajedničke organizacije tržišta [23]. Isto tako, Sud je prihvatio da situacija u različitim državama članicama nije uvijek usporediva te da to samo po sebi može opravdati razlike u relevantnom zakonodavstvu u pogledu dotične države članice ili određenih proizvođača na njezinu području [24].

44. Naposljetku, Sud je u već spomenutoj presudi Horvath podsjetio na svoju ustaljenu sudsku praksu [25] u skladu s kojom se zabrana diskriminacije, koja je opće načelo prava Unije, ne odnosi na razlike u postupanju između pojedinih država članica koje mogu nastati zbog razlika između zakonodavstava različitih država članica, pod uvjetom da ta zakonodavstva jednako djeluju na sve osobe na koje se primjenjuju. Kao drugo, na temelju te sudske prakse zaključio je da, ako ustavni sustav države članice predviđa da decentralizirana upravna tijela imaju zakonodavnu nadležnost, sama činjenica da su ta upravna tijela usvojila različite standarde u okviru ZPP-a ne predstavlja diskriminaciju protivnu pravu Unije [26].

45. U okolnostima predmetnog slučaja, ne vidim nijedan razlog zbog kojeg bi trebalo odstupiti od tih načela. Osobito, smatram da je obrazloženje Suda u presudi Horvath primjenjivo na ovaj predmet. Puka činjenica da je u predmetu Horvath različito postupanje bilo posljedica zakonodavstva koje su samostalno usvajale pojedine države članice kako bi provele propise Unije, dok je u predmetnom slučaju ono logična posljedica margine prosudbe koju je zakonodavac Unije izričito ostavio tijelima država članica radi te provedbe, ne opravdava drugačiji zaključak.

46. U pogledu drugog aspekta, koji se odnosi na narušavanje tržišnog natjecanja, ističem da je Sud, na temelju ustaljene sudske prakse, u presudi Vodafone zaključio da „zakonodavac Zajednice, prilikom izvršavanja ovlasti koje su mu dodijeljene, mora imati široku marginu prosudbe u područjima u kojima njegovo djelovanje zahtijeva donošenje političkih, gospodarskih i socijalnih odluka te u kojima se od njega traži provedba složenih ocjena i analiza. […] Međutim, iako ima široku marginu prosudbe, zakonodavac Zajednice mora svoje odluke temeljiti na objektivnim kriterijima. Nadalje, prilikom ocjenjivanja tereta povezanih s različitim mogućim mjerama, mora razmotriti jesu li ciljevi izabranih mjera takvi da opravdavaju čak i znatne negativne ekonomske posljedice za određene gospodarske subjekte [27]”.

47. U ovom predmetu, čak i ako sporna mjera uzrokuje određene negativne posljedice za neke proizvođače, ne vidim ništa što upućuje na to da zakonodavac Unije svoju odluku o dodjeli određene margine prosudbe državama članicama u pogledu provedbe članka 69. Uredbe br. 1782/2003 nije temeljio na čvrstim i objektivnim razlozima, niti da se te negativne posljedice ne mogu opravdati, primjerice, ciljem da se osigura nesmetan prijelaz između dva sustava ZPP-a ili da se omoguće potpore prilagođene nacionalnim uvjetima ili potrebama.

48. U tom pogledu, ističem da su u uvodnim izjavama 33. i 34. u preambuli Uredbe br. 1782/2003 objašnjeni razlozi zbog kojih je zakonodavac Unije uveo određena posebna pravila o regionalnoj i izbornoj provedbi, osobito članak 69. te uredbe. Nadalje, udruženje nije iznijelo nijedan argument koji ozbiljno osporava ciljeve koje je zakonodavac htio postići te logiku i kriterije na kojima je temeljio uvođenje tih pravila.

23 — Vidjeti presudu od 9. srpnja 1985., Bozzetti, C-179/84, Zb., str. I-2301., t. 34.

24 — Vidjeti, primjerice, presude od 20. rujna 1988., Španjolska/Vijeće, t. 25.-30.; od 21. veljače 1990. u spojenim predmetima C-267/88 do C-285/88, Wuidart, Zb., str. I-435., t. 30.; od 15. travnja 1997., Irish Farmers Association i dr., C-22/94, Zb., str. I-1809., t. 32-37.; i presudu Poljska/Vijeće, navedenu u gornjoj bilješci 20, t. 86-88.

25 — U tom pogledu, vidjeti presude od 3. srpnja 1979. u spojenim predmetima 185/78 do 204/78, Van Dam i dr., Zb., str. 2345., t. 10.; od 1. veljače 1996., Perfili C-177/94, Zb., str. I-161., t. 17.; i od 12. srpnja 2005., Schempp, C-403/03, Zb., str. I-6421., t. 34.

26 — Točke 47.-58.

27 — Presuda od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr., C-58/08, Zb., str. I-4999., t. 52.-53.

2. Članak 32. UEZ-a

49. Udruženje također tvrdi, u biti, da je članak 69. Uredbe br. 1782/2003 protivan članku 32. UEZ-a [28] (sadašnji članak 38. UFEU-a). Navodni razlog tomu je da članak 69., time što državama članicama dopušta da slobodno, bez kriterija ili preduvjeta, odrede postotak zadržavanja iz nacionalne gornje granice koji će moći koristiti za potporu proizvoda koji je, poput sirovog duhana, obuhvaćen zajedničkom organizacijom tržišta, u biti okončava zajedničku organizaciju tržišta za taj proizvod. Drugim riječima, člankom 69. Uredbe br. 1782/2003 se, u biti, „ponovno nacionalizira" poljoprivredna politika, čime se zaobilaze temeljna načela unutarnjeg tržišta i ZPP-a.

50. Takav mi argument nije uvjerljiv. Meni je nezamislivo da bi margina prosudbe koju države članice imaju u pogledu mogućnosti dodjele dodatnih plaćanja i povezanih stopa zadržavanja, do 10 % nacionalne gornje granice, mogla ugroziti ijedno od temeljnih načela ZPP-a ili unutarnjeg tržišta.

51. Upravo suprotno, omogućavanje nacionalnim tijelima određenog manevarskog prostora da odluče o mjerama koje mogu biti prikladne za osiguravanje nesmetanog prijelaza tijekom osjetljivog razdoblja za europska poljoprivredna tržišta čini mi se potpuno sukladnim pravnom načelu koje je sada sadržano u članku 39. stavku 2. UFEU-a. Tom se odredbom od zakonodavca zahtijeva da vodi računa o, među ostalim, „posebnoj naravi poljoprivredne djelatnosti, koja proizlazi iz socijalne strukture poljoprivrede te iz strukturnih i prirodnih razlika među različitim poljoprivrednim regijama". Potreba pružanja državama članicama takve margine prosudbe je u biti naglašena u uvodnoj izjavi 33. u preambuli Uredbe br. 1782/2003.

52. Na toj osnovi, mislim da se ne može zaključiti da je očito pogrešno smatrati da su domaća tijela u boljem položaju da donose odluke koje se mogu odnositi na, primjerice, stopu zadržavanja za dodatna plaćanja ili na određivanje posebnih vrsta poljoprivrednih djelatnosti koja zahtijevaju ta plaćanja na njihovu državnom području. To ne predstavlja „ponovnu nacionalizaciju" ZPP-a nego samo ograničen prijenos ovlasti nacionalnim tijelima da tijekom prijelaza sa starog ZPP-a na novi provedu određena pravila, u pogledu kojih zakonodavac Unije to smatra prikladnim.

53. Može se smatrati da je članak 69. od sporedne važnosti u cjelokupnoj strukturi reforme koja je uvedena Uredbom br. 1782/2003. Njime se samo uvodi mogućnost kombiniranja izravnih plaćanja s nekim ograničenim dodatnim plaćanjima. Nadalje, ta mogućnost ovisi o nekoliko uvjeta, kako postupovne tako i materijalne naravi, koji su predviđeni samim člankom 69. i člankom 48. Uredbe br. 795/2004.

54. Osobito, u članku 48. Uredbe br. 795/2004 predviđena su važna jamstva jer se od država članica zahtijeva da odluke donose u skladu s objektivnim kriterijima i „na način kojim se osigurava jednako postupanje prema svim poljoprivrednicima te se izbjegava narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja". Nadalje, ta odredba ovlašćuje Zajednicu da temeljito nadzire način na koji tijela država članica provode dodatna plaćanja, tako što im nameće nekoliko obveza u pogledu obavještavanja [29].

55. Stoga, ovlasti koje države članice vrše na temelju članka 69. Uredbe br. 1782/2003 ograničena su i *ex ante* te su podložna nadzoru *ex post*.

56. Na temelju toga, smatram da se članak 69. Uredbe br. 1782/2003 ne protivi članku 32. UEZ-a.

28 — U skladu s člankom 32. UEZ-a, djelovanje i razvoj unutarnjeg tržišta za poljoprivredne proizvode mora biti popraćeno utvrđivanjem zajedničke poljoprivredne politike, čiji je opseg, u smislu djelatnosti i proizvoda, definiran tom istom odredbom Ugovora.

29 — Također treba spomenuti da se člankom 64. stavkom 3. Uredbe br. 1782/2003 od Komisije zahtijeva da, u predviđenom roku, „Vijeću podnese izvješće, zajedno s odgovarajućim prijedlozima ako je to potrebno, o mogućim posljedicama na tržišni i strukturni razvoj koje ima provedba, od strane država članica", među ostalim, mogućnosti predviđene člankom 69. te uredbe.

3. Ciljevi da se „osigura stabilan dohodak za proizvođače” i „očuvaju ruralna područja”

57. Nacionalni sud također pita povređuje li članak 69. Uredbe br. 1782/2003 ciljeve da se „osigura stabilan dohodak za proizvođače” i „očuvaju ruralna područja”. U biti, udruženje tvrdi da sporna odredba poljoprivrednike lišava stabilnog dohotka što, pak, dovodi do izrazitog smanjenja uzgoja duhana i do napuštanja obradivog zemljišta.

58. Što se tiče prvog cilja koji je nacionalni sud spomenuo, pretpostavljam da je taj sud mislio na cilj da se „osigura primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva”, predviđen člankom 33. stavkom 1. točkom (b) UEZ-a (sadašnji članak 39. stavak 1. točka (b) UFEU-a).

59. U tom pogledu, prvo bih istaknuo da izraz „stabilan” koji koristi nacionalni sud nije istovjetan izrazu „primjeren” iz teksta Ugovora [30]. Ta razlika u terminologiji nije nevažna jer zakonodavac Unije nije obvezan jamčiti da se životni standard poljoprivrednika ne mijenja tijekom vremena. U suprotnom bi manevarski prostor zakonodavca pri uvođenju bilo kakvih promjena ZPP-a bio vrlo ograničen [31].

60. Osim toga, Ugovori ne zahtijevaju da se primjeren životni standard mora osigurati putem nepromijenjenog uzgoja jednog te istog proizvoda. Drugim riječima, ne postoji nužna veza između životnog standarda i uzgoja ijednog određenog proizvoda.

61. Stoga, člankom 33. UEZ-a ne jamči se da proizvodnja određenog poljoprivrednog proizvoda treba ostati nepromijenjena godinu za godinom, a kamoli na tržištu jedne određene države članice.

62. Usputno ističem da ni cilj u pogledu stabilizacije tržišta iz članka 33. stavka 1. točke (c) UEZ-a ne znači da proizvodnja mora uvijek biti stabilna [32]. U biti, ta odredba ima šire značenje te nije ograničena na proizvedene količine nego, općenitije, na gospodarsku situaciju u pogledu poljoprivrednih proizvoda [33].

63. Udruženje se u svojim argumentima poziva na navodnu pravnu zaštitu koju bi duhan uživao na temelju činjenice da je uvršten u Prilog I. UEZ-u (sadašnji Prilog I. UFEU-u) [34]. Međutim, činjenica da se duhan nalazi na popisu proizvoda iz Priloga I. znači samo da se na njega primjenjuje ZPP. Prilog I. ne daje nikakav poseban status ili zaštitu proizvodima koji se u njemu spominju.

64. Zaključujem da nijedan od ciljeva kojima teži ZPP ne podrazumijeva da proizvodnja određenog proizvoda ili potpora istom mora biti konstantna. Upravo suprotno, ističem da je jedan od ciljeva reforme ZPP-a upravo da se promiče poljoprivredna industrija koja je više tržišno orijentirana i konkurentnija. Budući da potpora poljoprivrednicima više nije povezana s proizvodnjom određenog proizvoda, poljoprivrednici mogu promijeniti proizvodnju kako bi slijedili tržišne trendove te brže i djelotvornije reagirali na promjenjive potrebe i zahtjeve potrošača iz Europske unije i izvan nje [35].

30 — Isti se izraz javlja i u uvodnoj izjavi 21. u preambuli Uredbe br. 1782/2003.

31 — U tom pogledu, vidjeti presudu od 13. studenoga 1990., Fedesa, C-331/88, Zb., str. I-4023., t. 26.

32 — Vidjeti, primjerice, presudu od 13. studenoga 1973. u spojenim predmetima 63/72 do 69/72, Hansamühle i dr./Vijeće, Zb., str. 1229., t. 12.; i od 2. lipnja 1976. u spojenim predmetima 56/74 do 60/74, Kampffmeyer Mühlenvereinigung i dr./Komisija i Vijeće, Zb., str. 711., t. 13.

33 — Primjerice, Sud je u presudi Crispoltoni zaključio da bi mjere kojima bi se ograničila proizvodnja duhana, na tržištu koje obilježava prekomjerna proizvodnja istog, zapravo imale za cilj stabilizaciju relevantnog tržišta (spojeni predmeti C-133/93, C-300/93 i C-362/93, Zb., str. I-4863., t. 33.).

34 — U članku 32. stavcima 2. i 3. UEZ-a navedeno je:
„2. Osim ako je člancima 33. do 38. drukčije predviđeno, pravila utvrđena radi uspostave unutarnjeg tržišta primjenjuju se i na poljoprivredne proizvode.
3. Proizvodi na koje se odnose odredbe članaka 33. do 38. navedeni su u Prilogu I. ovom Ugovoru.”

35 — Vidjeti, primjerice, uvodne izjave 24. i 28. u preambuli Uredbe br. 1782/2003.

65. U pogledu drugog aspekta, koji se odnosi na očuvanje ruralnih područja, ističem da je u uvodnoj izjavi 3. Uredbe br. 1782/2003 kao jedan od njezinih ciljeva navedeno izbjegavanje napuštanja poljoprivrednih zemljišta. Smatram da je takav cilj potpuno u skladu s onima iz već spomenutog članka 33. UEZ-a, te se čini gotovo prirodnom posljedicom navedenog cilja da se osigura primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva [36].

66. Međutim, ponovno moram podsjetiti da se čini da mjera predviđena člankom 69. Uredbe br. 1782/2003, te fleksibilnost koju je zakonodavac Unije pružio domaćim tijela u pogledu provedbe tog članka na nacionalnoj razini, nema nikakav utjecaj na navodno napuštanje zemljišta u Grčkoj. Jasno je da dotični uzgajivači duhana dobivaju praktički jednak iznos sredstava, neovisno o postojanju dodatnih plaćanja i stopi zadržavanja koju je odredila grčka vlada.

67. Dodatni argument, koji je udruženje iznijelo u pisanim očitovanjima, ali koji nije spomenut u zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio tis Epikratias, također se odnosi na članak 33. UEZ-a.

68. Udruženje tvrdi da članak 69. Uredbe br. 1782/2003, s obzirom da uzrokuje značajno smanjenje uzgoja duhana u Grčkoj, izaziva dugoročne strukturne poremećaje na tržištu. To predstavlja povredu načela u skladu s kojim zakonodavac, u okviru ZPP-a, mora pomiriti sve ciljeve iz članka 33. UEZ-a te prednost jednom u odnosu na druge može dati samo u obliku privremenih mjera.

69. Taj ću argument razmotriti samo u nastojanju da budem iscrpan. Uvodno bih podsjetio na ustaljenu sudsku praksu u skladu s kojom zakonodavac Unije ima široku marginu prosudbe u pogledu zajedničke poljoprivredne politike, koja odgovara političkim odgovornostima koje mu dodjeljuju sadašnji članci 40. do 43. UFEU-a. U skladu s tim, sudski nadzor treba se ograničiti na provjeru sadrži li predmetna mjera očitu pogrešku ili zlouporabu ovlasti odnosno je li dotično tijelo očito prekoračilo granice svojih diskrecijskih ovlasti [37]. Osim toga, Sud je jasno naveo da nije potrebno da sve mjere usvojene u okviru ZPP-a istodobno, te na isti način, teže postizanju ciljeva ZPP-a iz članka 33. UEZ-a [38]. Sud je također zaključio da institucije Unije prilikom ostvarivanja ciljeva ZPP-a moraju osigurati trajnu usklađenost koja je potrebna zbog mogućih sukoba između tih pojedinih ciljeva, ali pod uvjetom da takva usklađenost ne onemogućuje postizanje drugih ciljeva [39].

70. Što se tiče predmetnog slučaja, smatram da nema osnove po kojoj bi se članak 69. Uredbe br. 1782/2003 mogao smatrati protivnim ijednom od ciljeva iz članka 33. UEZ-a. Također nema ni razloga za zabrinutost da se ti ciljevi neće moći ostvariti. Osim toga, nisam pronašao nijedan razlog za zabrinutost da je zakonodavac Unije prilikom balansiranja različitih ciljeva prekoračio granice svoje margine prosudbe. Osim toga, članak 69. otpočetka je trebao biti privremena mjera [40] te je u biti stavljen izvan snage kada je čitava Uredba br. 1782/2003 zamijenjena Uredbom br. 73/2009.

71. Naposljetku, udruženje u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da se člankom 69. Uredbe br. 1782/2003 povređuju temeljna opća načela prava Unije, kao što su načelo proporcionalnosti i načelo legitimnih očekivanja.

72. I ovo ću pitanje razmotriti samo radi cjelovitosti. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, načelo proporcionalnosti zahtijeva da mjere institucija Unije ne prelaze granice onoga što je nužno i prikladno za postizanje ciljeva kojima teži dotično zakonodavstvo. Ako postoji mogućnost izbora između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti

36 — Vidjeti već spomenutu uvodnu izjavu 21. u preambuli Uredbe br. 1782/2003.

37 — U tom pogledu, vidjeti presudu Fedesa, navedenu u gornjoj bilješki 31, t. 8. i 14.; i presudu od 12. srpnja 2001., Jippes, C-189/01, Zb., str. I-5689., t. 80.

38 — Presuda od 5. svibnja 1998., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, C-180/96. Zb., str. I-2265., t. 133. i navedena sudska praksa

39 — Vidjeti presude od 19. ožujka 1992., Hierl, C-311/90, Zb., str. I-2061., t. 13.; od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće, C-280/93, Zb., str. I-4973., t. 47.; i od 26. ožujka 1998., Petridi C-324/96, Zb., str. I-1333., t. 30.

40 — Vidjeti, osobito, uvodne izjave 33. i 34. Uredbe br. 1782/2003 kao i njezin članak 64. stavak 3.

neproporcionalne u odnosu na ciljeve koji se žele postići [41]. Što se tiče sudskog nadzora poštovanja gore navedenih uvjeta, zakonodavac Unije ima široke diskrecijske ovlasti u pitanjima koja se odnose na ZPP. Posljedično, kako je već gore spomenuto, zakonitost mjere usvojene u tom području kompromitirana je samo ako je mjera očito neprikladna s obzirom na cilj koji nadležna institucija nastoji postići [42].

73. Međutim, to nije slučaj s člankom 69. Uredbe br. 1782/2003. Kako je već objašnjeno, ni ta uredba ni predmetna odredba nemaju za cilj osigurati da se proizvodnja duhana u Grčkoj nastavi na razini na kojoj je bila prije stupanja na snagu te uredbe. Također, ta se odredba ne čini očito neprikladnom ni za ostvarenje općih ciljeva koje Ugovori predviđaju za ZPP, ni za ostvarenje posebnih ciljeva predviđenih u samoj uredbi. Naposljetku, predmetna odredba nema nikakav utjecaj na napuštanje poljoprivrednog zemljišta.

74. Što se tiče načela zaštite legitimnih očekivanja, Sud je pojasnio da gospodarski subjekti ne mogu legitimno očekivati da će se postojeća situacija, koju institucije Unije mogu promijeniti u okviru izvršavanja svojih diskrecijskih ovlasti, održati, osobito u području kao što je zajednička organizacija tržišta, čiji cilj uključuje stalne prilagodbe s obzirom na promjene u gospodarskim okolnostima [43]. Osim toga, Sud je također istaknuo da se propisi Unije mogu osporavati na temelju načela zaštite legitimnih očekivanja samo ako je sama Unija ranije stvorila situaciju koja opravdava legitimno očekivanje [44] jer je dala precizna jamstva dotičnoj osobi [45].

75. U predmetnom slučaju, očito je da institucije Unije nisu dale nikakva jamstva grčkim prerađivačima duhana u pogledu održavanja ranijeg sustava potpora proizvođačima ili, točnije, u pogledu načina na koji će se regulirati dodatna plaćanja. Jednako je jasno da pristup koji je zakonodavac Unije izabrao u pogledu jednog određenog poljoprivrednog proizvoda, odnosno pamuka, ne znači da će isti pristup izabrati u pogledu svakog drugog proizvoda, uključujući duhana.

V – Zaključak

76. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanje koje je uputio Simvoulio tis Epikratias:

Razmatranje prethodnog pitanja nije otkrilo ništa što bi utjecalo na valjanost članka 69. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike i izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001.

41 — Vidjeti presudu Crispoltoni, navedenu u gornjoj bilješci 33., t. 41.; presudu od 5. svibnja 1998., National Farmers' Union i dr., C-157/96, str. I-2211., t. 60.; i presudu od 29. listopada 1998., Zaninotto, C-375/96, str. I-6629., t. 63.

42 — Vidjeti presudu Crispoltoni, navedenu u gornjoj bilješci 33., t. 42.; te presude National Farmers' Union i dr., t. 61.; i Zaninotto, t. 64., navedene u prethodnoj bilješci.

43 — Presuda od 14. listopada 1999., Atlanta/Europska zajednica, C-104/97, Zb., str. I-6984., t. 52.

44 — Presuda od 10. siječnja 1992., Kühn, C-177/90 , Zb., str. I-35., t. 14.; i presuda Zaninotto, navedena u gornjoj bilješci 41, t. 50.

45 — Presuda od 18. srpnja 2007., EAR/Karatzoglou, C-213/06 P, Zb., str. I-6733., t. 33.; presuda od 16. prosinca 1987., Delauche/Komisija 111/86, Zb., str. 5345., t. 24.; presuda od 25. svibnja 2000., Kögler/Sud, C-82/98 P, str. I-3855., t. 33.; i presuda od 22. lipnja 2006. u spojenim predmetima C-182/03 i C-217/03, Belgija i Forum 187/Komisija, Zb., str. I-5479., t. 147.