

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

23 октомври 2007 година *

По дело C-273/04

с предмет жалба за отмяна, подадена на основание член 230 ЕО на 28 юни 2004 г.,

Република Полша, за която първоначално се явяват г-н Т. Nowakowski и г-жа Е. Ośpiecka-Tamecka, а впоследствие г-н Т. Nowakowski, адв. М. Szpunar, г-н В. Мајсзyna, г-жа К. Rokicka и г-н І. Niemirka, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от:

Република Латвия, за която се явяват г-жа А. Zikmane и г-жа Е. Balode-Buraka, в качеството на представители,

Република Литва, за която се явява г-н D. Кгіауціūnas, в качеството на представител, със съдебен адрес в Брюксел,

* Език на производството: полски.

Република Унгария, за която се явяват г-н P. Gottfried и г-жа R. Somssich, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който първоначално се явяват г-н F. Ruggeri Laderchi и г-жа K. Zieleskiewicz, впоследствие г-н F. Florindo Gijón и г-жа K. Zieleskiewicz, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н T. van Rijn, г-жа A. Stobiecka-Kuik и г-н L. Visaggio, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts и г-н L. Bay Larsen, председатели на състави, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta (докладчик), г-н K. Schiemann, г-н J. Makarczyk, г-н A. Ó Caoimh, г-жа P. Lindh и г-н J. M.-C. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: г-н M. Poiares Maduro,
секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник-отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 януари 2007 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в заседанието на 21 юни 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

- ¹ С жалбата си Република Полша иска от Съда отмяна на член 1, точка 5 от Решение 2004/281/ЕО на Съвета от 22 март 2004 г. за промяна на Акта относно условията на присъединяването [към Европейския Съюз] на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република

Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз, след реформата в общата селскостопанска политика (ОВ L 93, стр. 1, наричано по-нататък „спорното решение“).

- 2 С определение на председателя на Съда от 15 март 2005 г. Република Латвия, Република Литва, Република Унгария и Комисията на Европейските общности са допуснати да встъпят в настоящото производство — трите държави-членки в подкрепа на Република Полша, а Комисията — в подкрепа на Съвета.

Правна уредба

Регламент (ЕО) № 1259/1999

- 3 Съгласно член 1 от Регламент (ЕО) № 1259/1999 на Съвета от 17 май 1999 г. за създаване на общи правила за схеми за пряко подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика (ОВ L 160, стр. 113), изменен с Регламент (ЕО) № 1244/2001 на Съвета от 19 юни 2001 г. (ОВ L 173, стр. 1, наричан по-нататък „Регламент № 1259/1999“):

„Настоящият регламент се прилага за плащания, отпуснати пряко на земеделски производители съгласно схеми за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика, които се финансират изцяло или частично от

секция „Гарантиране“ на [Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА)], с изключение на тези, предвидени в Регламент (ЕО) № 1257/1999 [на Съвета от 17 май 1999 година относно подпомагане на развитието на селските райони от ФЕОГА и за изменение и отмяна на някои регламенти (ОВ L 160, стр. 80; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 28, стр. 134)].

Тези схеми за подпомагане са изброени в приложението към настоящия регламент“ [неофициален превод].

- 4 Член 11, параграф 4, второ тире от Регламент № 1259/1999 предвижда, че Комисията на Европейските общности приема измененията, ако е необходимо, на приложението към този регламент, като се вземат предвид критериите, определени в член 1 от него.
- 5 Посоченото приложение е озаглавено „Списък на схемите за подпомагане, които изпълняват критериите, посочени в член 1“ [неофициален превод]. Този списък е разширен с Регламент (ЕО) № 41/2004 на Комисията от 9 януари 2004 г. (ОВ L 6, стр. 19).

Договорът и Актът за присъединяване

- 6 Съгласно член 2, параграф 3 от Договора между Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави — членки на Европейския съюз) и Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения, Словашката република относно присъединяването на

Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз, подписан в Атина на 16 април 2003 г. (ОВ L 236, стр. 17, наричан по-нататък „Договорът за присъединяване“):

„Независимо от разпоредбите на параграф 2, институциите на Съюза могат да предприемат, преди присъединяването, мерките, посочени в [...] член 21, член 23 [от Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република към Европейския съюз и промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, стр. 33, наричан по-нататък „Акт за присъединяване“)] [...]. Тези мерки влизат в сила само при условие и от датата на влизане в сила на този договор“.

7 Член 23 от Акта за присъединяване предвижда:

„Съветът, с единодушие по предложение на Комисията и след консултации с Европейския парламент, може да приема промени в разпоредбите на настоящия акт, относно Общата селскостопанска политика, които могат да се окажат необходими в резултат на изменение в правилата на Общността. Такива промени могат да се извършат преди датата на присъединяването“.

8 По същия начин член 20 от Акта за присъединяване предвижда, че в актовете, изброени в списъка по приложение II към него, се внасят определените в приложението промени.

9. Посоченото приложение съдържа глава 6. А, озаглавена „Законодателство в областта на земеделието“, точка 27, буква б) от която предвижда, че в Регламент № 1259/1999 се добавя член 1а със следното съдържание:

„ Въвеждане на схеми за подпомагане в новите държави-членки

В Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словашката република (наричани по-долу „нова държава-членка / нови държави-членки“) преките плащания, отпускани по системите за подпомагане, посочени в член 1, се въвеждат [Другаде в текста: „се въвеждат поетапно“] в съответствие със следната схема [Другаде в текста: „следния график“] на увеличаване, изразено като процент от предишното приложимо ниво на такива плащания в Общността, в състава ѝ на 30 април 2004 г.:

25 % през 2004 г.

30 % през 2005 г.

35 % през 2006 г.

40 % през 2007 г.

50 % през 2008 г.

60 % през 2009 г.

70 % през 2010 г.

80 % през 2011 г.

90 % през 2012 г.

100 %, считано от 2013 г.“

Регламент (ЕО) № 1782/2003

- 10 Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 г. относно установяване на общи правила за схеми за директно [другаде в текста „пряко“] подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177 и поправка, ОВ L 94, 2004 г., стр. 70) отменя Регламент № 1259/1999, считано от 1 май 2004 г.
- 11 Съгласно член 1 от него:

„Настоящият регламент установява:

- общи правила за преките плащания по линия на схеми за подпомагане на доходите в рамките на Общата селскостопанска политика, които се финансират от секция „Гарантиране“ на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА), изброени в приложение I, освен тези предвидени в Регламент (ЕО) № 1257/1999,

- подпомагане на доходите на земеделските производители (наричано по-нататък „схема на единно плащане“),

- схеми за подпомагане на земеделските производители, произвеждащи [...] черупкови плодове, енергийни култури, [...] мляко [...]

- 12 Тъй като тези схеми за подпомагане представляват преки плащания по смисъла на член 2 от същия регламент, те се финансират от секция „Гарантиране“ на ФЕОГА.
- 13 Приложение I към Регламент № 1782/2003 е озаглавено „Списък на схемите за подпомагане, които изпълняват критериите, заложи в член 1“ от този регламент. Този списък включва по-специално помощите за черупкови плодове, помощите за енергийни култури, както и премията и допълнителните плащания за сектора на млякото и млечните продукти, предвидени съответно в глава 4 (членове 83—87), глава 5 (членове 88—92) и глава 7 (членове 95—97) от същия регламент.

Спорното решение

- 14 Спорното решение е прието по силата на член 2, параграф 3 от Договора за присъединяване и член 23 от Акта за присъединяване. В член 1, точка 5 то предвижда по-специално замяната на точка 27 в глава 6. А от приложение II към Акта за присъединяване, чиито разпоредби изменят Регламент № 1259/1999, с разпоредби, които изменят Регламент № 1782/2003, за да бъдат взети предвид измененията, въведени в законодателството относно Общата селскостопанска политика (ОСП) поради приемането на този регламент, извършено след подписването на присъединителните инструменти.
- 15 Член 1, точка 5, буква в) от посоченото решение предвижда по-специално добавянето в Регламент №1782/2003 на член 143а със следното съдържание:

„Въвеждане на схеми за подпомагане

В новите държави-членки преките плащания се въвеждат в съответствие със следната схема на увеличаване, изразено като процент от предишното приложимо ниво на такива плащания в Общността в състава ѝ на 30 април 2004 г.:

- 25 % през 2004 г.,
- 30 % през 2005 г.,
- 35 % през 2006 г.,
- 40 % през 2007 г.,
- 50 % през 2008 г.,
- 60 % през 2009 г.,
- 70 % през 2010 г.,
- 80 % през 2011 г.,
- 90 % през 2012 г.,
- 100 %, считано от 2013 г.“ [неофициален превод]

16 Съгласно член 8 от спорното решение:

„Настоящото решение е изготвено на английски, гръцки, датски, естонски, ирландски, испански, италиански, латвийски, литовски, малтийски, немски, нидерландски, полски, португалски, словашки, словенски, унгарски, фински, френски, шведски и чешки език, като текстовете на всички езици са еднакво автентични“.

Фактите

- 17 Развитие на фактите, които стоят в основата на настоящата жалба за отмяна, започва при преговорите за присъединяване на република Полша към Съюза.
- 18 Както става ясно от документ относно позицията на Република Полша с оглед на преговорите в областта на земеделието, приет от Министерския съвет на 9 декември 1999 г., както и от отговора на Република Полша на Обща позиция на Европейския съюз от 20 юни 2002 г. в областта на земеделието, приета от Съвета на министрите на 8 октомври 2002 г., по време на тези преговори Република Полша многократно изразява своето намерение да „приеме, считано от датата на присъединяването, целия правен механизъм на общата организация на земеделските пазари, при условие че полското земеделие получи гаранции за достъп до всички механизми на [ОСП], включително до [този на] преките плащания“.
- 19 На този етап позицията на Съюза е определена въз основа на документ за обсъждане, изготвен от Комисията на 30 януари 2002 г., който се основава най-вече на необходимостта да бъде продължено провежданото реструктуриране в земеделието на новите държави-членки, на състоянието на доходите на земеделските производители от тези държави, както и на изискването да се избегне нарушаване на равновесието по отношение на други икономически сектори или случаи на спекулативни доходи. С оглед на тези съображения заключението, до което стига в посочения документ, е че не трябва да се приемат молбите на новите държави-членки да се ползват още от датата на присъединяване от преки плащания в същия размер, който се прилага за петнадесетте държави, членуващи в Съюза към този момент (наричани по-нататък „старите държави-членки“), така че „[п]реките плащания следва да бъдат въведени постепенно в новите държави-членки в рамките на преходен период“.
- 20 Освен това позицията на старите държави членки по време на преговорите по отношение на Република Полша е отразена в Обща позиция на Европейския

съюз от 31 октомври 2002 г., където се споменава, че Съюзът „отбелязва молбата на Република Полша, целяща след присъединяването преките плащания да бъдат предоставени на нейните земеделски производители в същата степен, в която са предоставени на земеделските производители от [Съюза. Той] счита, че тази молба не трябва да бъде приета, а че преките плащания трябва да бъдат въведени в Полша постепенно, в рамките на преходен период“.

- 21 Поради липса на съгласие между страните преговорите по този въпрос продължават до Европейския съвет в Копенхаген на 12 и 13 декември 2002 г. и конференцията по присъединяването, проведена успоредно с него, в заключенията на които се посочва, че въпросът за постепенното въвеждане на преките плащания в новите държави-членки е решен в съответствие с Обща позиция на Европейския съюз от 31 октомври 2002 г.
- 22 На 16 април 2003 г., по време на Европейския съвет в Атина, Република Полша подписва Договора за присъединяване.
- 23 На 29 септември 2003 г. е приет и Регламент № 1782/2003.
- 24 С оглед на необходимостта да се адаптира Актът за присъединяване към реформата на ОСП, извършена именно с този регламент, на 27 октомври 2003 г. Комисията предлага проекторешение, в което се предвижда прилагане на механизъм за поетапно въвеждане спрямо всички преки плащания. Веднага след като научава за този проект, полското правителство се противопоставя, чрез множество писмени изявления и по време на всички етапи на законодателния процес, на това, което счита за разширяване на системата за поетапно въвеждане на преките плащания, като твърди по-специално, че приемането на предвидената мярка водело до изменение на условията за присъединяване и противоречало на член 23 от Акта присъединяване.

25 Спорното решение е прието на 22 март 2004 г.

26 Като приема, че това решение не представлява адаптиране на Акта за присъединяване, а съществено изменение на условията за присъединяване, определени в него, Република Полша подава настоящата жалба за отмяна.

По допустимостта на жалбата

Твърдения на страните

27 По време на писмената фаза на производството Съветът прави възражение за недопустимост поради просрочено подаване на жалбата.

28 Според Съвета решението е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* на 30 март 2004 г. (ОВ L 93). Тъй като жалбата е заведена в секретариата на Съда на 28 юни 2004 г., тя е подадена след крайния срок съгласно член 230, пета алинея ЕО и член 81 от Процедурния правилник на Съда.

29 Република Полша твърди, че възражението за недопустимост е неоснователно.

30 Република Полша счита, на първо място, като становището ѝ се поддържа от встъпилите държави-членки, че срокът, в който нова държава-членка може да обжалва акт, приет по силата на член 23 от Акта за присъединяване, започва да тече едва от датата на присъединяването ѝ, за да се избегне опасността, от една страна, тя да се ползва от съкратен срок за обжалване, а от друга страна — общностната институция, от която произхожда акта, да не подлежи на съдебен контрол по инициатива на присъединяващите се държави пред Съда, като приеме и публикува този акт поне два месеца преди тези държави да придобият качеството на държави-членки.

31 На второ място, посочените държави-членки поддържат, че на 30 март 2004 г. спорното решение не е публикувано на всички официални езици на новите държави-членки, както при все това изисква член 8 от него. В рамките на писмената си реплика Република Полша допуска също възможността Официален вестник, в който решението е публикувано на полски език, да е бил антедатиран, в нарушение на принципа за правна сигурност. Във връзка с това с определение от 15 ноември 2006 г. Съдът разпорежда мярка за събиране на доказателства, по силата на която от генералния директор на Службата за официални публикации на Европейските общности се изисква да предостави писмен отговор на въпроса коя е действителната дата на публикуване на спорното решение — дата, на която то е било на разположение на обществеността.

32 На трето място Република Полша и встъпилите държави-членки се позовават на принципа за ефективна съдебна защита, като изтъкват, че общностните институции не могат само чрез избора на датата на публикуване на приетата мярка да лишат новите държави-членки от възможността да я обжалват.

Съображения на Съда

33 Съдът счита, че по настоящото дело е необходимо да се произнесе в самото начало по същество.

По същество

- 34 Република Полша излага три оплаквания във връзка със спорното решение, изведени съответно от липсата на компетентност на Съвета, поради това че последният надхвърлил правомощията, предоставени му по член 23 от Акта за присъединяване, на който се основава решението, от нарушение на принципа за равенство чрез въвеждането на дискриминация, която не е предвидена в този акт, и от нарушение на принципа за добросъвестност, поради това че постигнатият по време на преговорите компромис е нарушен едностранно.

По първото оплакване, изведено от липсата на компетентност на Съвета поради нарушение на член 23 от Акта за присъединяване

Твърдения на страните

- 35 С първото оплакване Република Полша счита, като позицията ѝ се подкрепя от встъпилите държави-членки, че член 23 от Акта за присъединяване не може да бъде правно основание за приемането на мерките, предвидени в член 1, точка 5 от спорното решение, които предвиждат включване на новите преки плащания в рамките на система за поетапно въвеждане. Тези мерки не представлявали „необходима промяна“ на Акта за присъединяване във връзка с реформата на ОСП по смисъла на посочения член 23, поради това че, от една страна, те представлявали съществено изменение на закрепените в този акт условия за присъединяване и, от друга страна, условието тези мерки да са необходими в резултат на изменение в правилата на Общността нито било доказано, нито обосновано в преамбюла на решението.
- 36 Ето защо член 143а от Регламент № 1782/2003, въведен с член 1, точка 5 от спорното решение, представлявал действително изменение на Акта за присъединяване, доколкото с него се установяват процентни съотношения и график, които

се прилагат общо за всички преки плащания в новите държави-членки, докато по-рано членове 1 и 1а от Регламент № 1259/1999 ограничавали този механизъм за поетапно въвеждане, само за преките плащания в рамките на изчерпателно изброени в приложението към този регламент схеми за подпомагане.

37 Според Република Полша такова разширяване на броя на помощите, които са подчинени на този механизъм за поетапно въвеждане, излиза извън обхвата на понятието „необходими промени“ по смисъла на член 23 от Акта за присъединяване, който има изключително технически характер и не следва да води до изменение на резултатите от преговорите за присъединяване. Изменение на списъка с плащания, включени в посочения механизъм, като осъществено със спорното решение можело да се извърши едва след датата на присъединяване, на основание член 9 от Акта за присъединяване.

38 На последно място в своята писмена реплика Република Полша оспорва тезата на Съвета, че приложението към Регламент № 1259/1999 имало само декларативен характер. В това отношение както от буквалното, така и от телеологическото тълкуване на член 1 от този регламент било видно, че механизмът за поетапно въвеждане се прилага само за преките плащания, отпускани в рамките на схеми за подпомагане, които са изчерпателно изброени в приложението към посочения регламент, поради което неговото приложното поле не можело да бъде по-широко от това на самия Регламент № 1259/1999. Жалбоподателят изтъква и съществуването на процедурата за изменение на това приложение, предвидена в член 11 от Регламента, което било аргумент в потвърждение на конститутивния, а не декларативен характер на приложението.

39 Съветът, поддържан от Комисията, оспорва предпоставките, на които почива цялата аргументация на Република Полша, според която механизмът за поетапно въвеждане на преките плащания, известен като „phasing-in“, се прилагал само за преките плащания, които са изчерпателно изброени в приложението към Регламент № 1259/1999.

40 Действително съгласно неговия текст, член 1а от Регламента се прилагал за всички „преки [...] плащания, отпускани по схемите за подпомагане, посочени в член 1“ [неофициален превод] от посочения регламент. Член 1 обаче съдържа общо определение на понятието за преки плащания, което се отнася до всички видове помощи, настоящи или бъдещи, изплащани пряко на земеделските производители в рамките на схеми за подпомагане, спадащи към ОСП, и финансирани изцяло или отчасти от секция „Гарантиране“ на ФЕОГА. Това общо определение на понятието за преки плащания показвало, че Регламент № 1259/1999 следва да се прилага за всички преки плащания, установени в рамките на ОСП. С оглед на това приложението към посочения регламент имало само декларативен характер, което се потвърждавало от правомощието за неговото изменение, предоставено на Комисията съгласно член 11, параграф 4, второ тире от същия регламент.

41 Тъй като предпоставките, на които почива тезата на Република Полша, били погрешни, първото оплакване се явявало неоснователно. Следователно Съветът не превишил границите на правомощията, предоставени му с член 23 от Акта за присъединяване, като приел спорното решение, доколкото то съответствало напълно на понятието за обикновена „промяна“ по смисъла на този член. По мнение на Съвета принципът за прилагане на механизма, известен като „phasing-in“, по отношение на всички преки помощи бил впрочем установен по време на преговорите за присъединяване и изрично предвиден в Акта за присъединяване, който въвежда член 1а в Регламент № 1259/1999. Следователно обстоятелството, че в Регламент № 1782/2003 се предвижда прилагане на този механизъм спрямо всички преки помощи, не представлявало новост или съществено изменение с оглед на възприетия подход при посочените преговори.

Съображения на Съда

42 Първото оплакване по същество се отнася до обхвата на правомощията, предоставени на Съвета с член 23 от Акта за присъединяване.

43 За да се установи основателността на това оплакване, най-напред трябва да се анализира понятието „необходими промени“ по смисъла на посочения член и след това да се определи обхватът на механизма за поетапно въвеждане на преките плащания, установен първоначално в член 1а от Регламент № 1259/1999, изменен с Акта за присъединяване, за да се провери впоследствие дали Съветът превишава посочените правомощия с приемането на спорното решение.

— Относно понятието „необходими промени“ по смисъла на член 23 от Акта за присъединяване.

44 Най-напред следва да се отбележи, че целта на член 23 от Акта за присъединяване е да се позволи Съветът да приеме необходимите разпоредби, за да осигури съгласуваност на Акта за присъединяване със законодателните промени, възникнали в резултат от нормотворческата дейност на институциите в рамките на ОСП в периода между подписването на този акт и действителното присъединяване на новите държави-членки.

45 При все това предоставянето на това правомощие не би могло да се тълкува разширително, за да не бъдат накърнени резултатите от преговорите относно условията за присъединяване на посочените държави.

46 В това отношение трябва да се подчертае, че Съдът вече се е произнесъл относно понятието „необходими промени“ в рамките на актове за присъединяване, като е посочил, че мерките за промяна, предвидени в тези актове, по принцип допускат само промени, които целят да бъде осигурено прилагането на предходни общностни актове в новите държави-членки, като не се допускат никакви други изменения (вж. в този смисъл, във връзка с член 169 от Акта относно условията за присъединяване на Кралство Норвегия, Република

Австрия, Република Финландия и Кралство Швеция и относно промените в договорите, на които се основава Европейският съюз (ОВ С 241, 1994 г., стр. 21), Решение от 2 октомври 1997 г. по дело Парламент/Съвет, С-259/95, Recueil, стр. I-5303, точки 14 и 19; във връзка с член 57 от Акта за присъединяване, Решение от 28 ноември 2006 г. по дело Парламент/Съвет, С-413/04, Recueil, стр. I-11221, точки 31—38 и Решение от 28 ноември 2006 г. по дело Парламент/Съвет, С-414/04, Recueil, стр. I-11279, точки 29—36).

47 Въпреки че тези решения се отнасят до разпоредби, предвиждащи промяна на актовете на институциите, които не са променени със съответния акт за присъединяване, както посочва генералният адвокат в точка 64 от своето заключение, изключително тясното значение на понятието „промяна“, произтичащо от тези решения, все пак е установено общо, независимо от вида на разпоредбата от съответния акт за присъединяване, на която се основава приетата мярка, и следователно трябва да се приеме на още по-силно основание, когато става въпрос, както в дадения случай, за промяна на разпоредби на самия акт за присъединяване с оглед отчитането на изменение на общностните правила, до които се отнасят тези разпоредби.

48 С оглед на това понятието за промяна трябва да бъде ограничено до мерки, които в никакъв случай не могат да засегнат приложното поле на някоя от свързаните с ОСП разпоредби на Акта за присъединяване, нито да изменят съществено съдържанието ѝ, а представляват само корекции, целящи да осигурят съгласуваност на посочения акт с новите разпоредби, приети от общностните институции в периода от време между подписването на Акта за присъединяване и самото присъединяване.

49 Що се отнася до изискването приемането на тази мярка за промяна да бъде необходимо, достатъчно е да се посочи, че то би било пряка последица от всяко изменение на общностните правила вследствие на нормативно нововъведение, извършено от общностните институции и свързано с ОСП, което води до създаване на несъответствие между разпоредбите на Акта за присъединяване и новия режим, който е последица от това изменение.

50 Въз основа на тези съображения трябва да се провери дали спорното решение може да бъде квалифицирано като „необходима промяна“.

51 Във връзка с това най-напред се налага да се анализират съдържанието и обхватът на измененията на Акта за присъединяване, произтичащи от член 1, точка 5 от това решение, и да се постави мярката в общия контекст на ОСП, в който тя се вписва.

— Относно обхвата на механизма за поетапно въвеждане на преките плащания

52 Тезата на Република Полша, че системата за поетапно въвеждане на преките плащания, предвидена в член 1а от Регламент № 1259/1999, съответно изменен с Акта за присъединяване, се прилага само за преките помощи, които са изчерпателно изброени в приложението към него, а не за всички преки плащания, е несъвместима както с буквалното, така и със систематическото или телеологическото тълкуване на въпросните разпоредби.

53 Преди всичко трябва да се отбележи, че посоченият член 1а гласи, че в новите държави-членки „преките плащания, отпускани по схемите за подпомагане, посочени в член 1, се въвеждат поетапно“ [неофициален превод] в съответствие с графика, включен в същия член. От това следва изрично, че системата за поетапно въвеждане е предназначена да се прилага за всички преки плащания, отпускани по схемите за подпомагане, които са посочени в член 1 от Регламент № 1259/1999.

- 54 В първа алинея посоченият член 1 съдържа общо определение на понятието „преки плащания“ за целите на прилагането на регламента, а именно „плащания, отпускани пряко на земеделски производители по схеми за подпомагане в рамките на [ОСП], които се финансират изцяло или отчасти от секция „Гарантиране“ на ФЕОГА, с изключение на предвидените в Регламент (ЕО) № 1257/1999“. [неофициален превод]
- 55 Тази редакция на текста показва, че Регламент № 1259/1999 следва да се прилага за всички помощи, отговарящи на това определение, тоест отпуснати пряко на земеделските производители по схеми за подпомагане, които са в рамките на ОСП и са финансирани изцяло или отчасти от секция „Гарантиране“ на ФЕОГА, освен единственото изрично посочено изключение на схемите за помощи, установени с Регламент № 1257/1999.
- 56 Прилагането на Регламент № 1259/1999 за всяка настояща или бъдеща схема, която предвижда преки плащания, което произтича от буквалното тълкуване на съответните разпоредби, се потвърждава от съображение 1 от него, според текста на което една от целите на Регламента е „да се определят известни общи условия за преките плащания по различните схеми за подпомагане в рамките на [ОСП]“. [неофициален превод]
- 57 Това буквално тълкуване се потвърждава допълнително от целите, преследвани с приемането на текста на член 1а от Регламент № 1259/1999, съответно изменен с Акта за присъединяване. От подготвителните работи във връзка с конференцията по присъединяването всъщност е видно, че целта на последната е да наложи в новите държави-членки механизма, известен като „phasing-in“, за всички преки плащания.
- 58 Ето защо в документа за обсъждане от 30 януари 2002 г. Комисията възприема постепенното въвеждане на преките плащания, без да предвижда спрямо тях

условия, които да са от естество да ограничат обхвата им. Подходът е залегнал в Обща позиция на Европейския съюз от 31 октомври 2002 г., с която старите държави-членки са изразили волята да въведат постепенно преките плащания в рамките на преходен период, без тази обща формулировка да се съпътства от уточнения, които да стесняват нейния обхват. На последно място, заключенията на Европейския съвет в Копенхаген от 12 и 13 декември 2002 г., които отразяват резултата от преговорите за присъединяване, посочват, че въпросът за постепенното въвеждане на преките плащания в новите държави-членки е решен в съответствие с Обща позиция от 31 октомври 2002 г, така че по този въпрос не е установен компромис, който да предполага стесняване на обхвата на механизма, известен като „phasing-in“.

59 По-нататък, това буквално тълкуване изобщо не се поставя под въпрос от разпоредбата на член 1, втора алинея от Регламент № 1259/1999.

60 Във връзка с преките плащания втората алинея от член 1 предвижда, че „[т]ези схеми за помощи са изброени в приложението“. [неофициален превод]

61 Противоположно на твърдението на Република Полша, тази разпоредба не може да се тълкува в смисъл, че член 1 се отнася само до схемите за подпомагане, които са изчерпателно изброени в приложението към Регламент № 1259/1999.

62 Подобна теза не издържа на систематическото тълкуване на член 1, втора алинея от посочения регламент, която се отнася до приложението към последния.

- 63 Тълкуването на член 1, втора алинея във връзка с член 11, параграф 4, второ тире от Регламент № 1259/1999 показва, че приложното му поле се определя от общото определение по член 1, първа алинея от него, а не от изброяването, включено в приложението към него.
- 64 Член 11, параграф 4, второ тире от регламента дава възможност на Комисията, при спазване на процедурата, известна като „управителен комитет“, да приема „измененията към приложението, които са евентуално необходими, като се вземат предвид критериите, определени в член 1“. [неофициален превод]
- 65 От анализа на тази разпоредба ясно личи, че общностният законодател е желал да предостави на Комисията само изпълнителни правомощия, за да осигури постоянното актуализиране на приложението към Регламент № 1259/1999 в случай на установяване на нови помощи, които отговарят на критериите, определени в член 1, първа алинея от него. Ето защо Комисията е оправомощена само да изменя това приложение, за да включи в него отговарящите на тези критерии преки плащания, които са установени или изменени от общностния законодател.
- 66 Безспорно е също, че включването на схема за помощи в това приложение може да се извърши само когато тя отговаря на условията, предвидени в член 1, първа алинея от Регламент № 1259/1999, като въпросното приложение само конкретизира посочената разпоредба.
- 67 От това следва, че основният критерий, определящ приложното поле на Регламент № 1259/1999, е залегнал в условията, посочени в член 1, първа алинея от този регламент, а не във включването на дадена помощ в приложението към него.

68 На последно място, както подчертава генералният адвокат в точка 72 от своето заключение, телеологическото тълкуване на членове 1 и 1а от Регламент № 1259/1999 води до същия извод, доколкото целта, която обосновава установяването на система за поетапно въвеждане на преките плащания в новите държави-членки, предполага признаване на нейния общ обхват.

69 Опасението да не се забави необходимото реструктуриране на земеделието в тези държави-членки, както и да не се създаде значителна несъразмерност на доходите и социално неравновесие поради отпускането на помощи, които не са пропорционални на нивото на доходите на земеделските производители и изобщо на населението, действително се отнася за цялото земеделие и следователно за всички настоящи или бъдещи преки помощи. Освен това, ако механизмът за поетапно въвеждане на преките плащания бе предназначен да се прилага само по отношение на някои култури, например за които вече са установени преки плащания преди приемането на Акта за присъединяване, би съществувала опасност земеделските производители от тези държави-членки да преустановят работа с тях и да се пренасочат към културите, за които биха могли да получат цялостни преки плащания от самото начало.

70 От горепосоченото следва, че възприетото от жалбоподателя тълкуване на член 1а от Регламент № 1259/1999, съответно изменен с Акта за присъединяване, че системата за поетапно въвеждане на преките плащания, предвидена в тази разпоредба, била приложима само за изчерпателно изброените в приложението към него преки помощи, а не за всички преки помощи, които отговарят на критериите, определени в член 1, първа алинея, не е съвместимо нито с текста, нито с духа на този регламент.

71 С оглед на това заключение и предвид тълкуването на понятието „необходими промени“ по смисъла на член 23 от Акта за присъединяване, разглеждано в точки 44—48 от настоящото решение, трябва да се провери дали с приемането на спорното решение Съветът надхвърля правомощията, които са му предоставени по член 23 от Акта за присъединяване.

— Относно съвместимостта на спорното решение с понятието „необходими промени“ по смисъла на член 23 от Акта за присъединяване

- 72 Както бе посочено в точки 53—70 от настоящото решение, член 1а от Регламент № 1259/1999, изменен с Акта за присъединяване, във връзка с член 1 от този регламент, установява обща система за поетапно въвеждане на плащанията по отношение на всички преки помощи, отпускани за новите държави-членки, които покриват критериите, определени в член 1, първа алинея от Регламента.
- 73 Посоченият член 1а е включен в Регламент № 1259/1999 по силата на глава 6.А, точка 27 от приложение II към Акта за присъединяване, който по този начин се съгласува с механизма за поетапно въвеждане на преките помощи, установен с Регламента.
- 74 На следващо място, Регламент № 1259/1999, изменен с Акта за присъединяване, е отменен с Регламент № 1782/2003, считано от 1 май 2004 г. От член 1 от приложение I към последния регламент следва, че с него към вече съществуващите се добавят схеми за пряко подпомагане на земеделските производители на черупкови плодове и енергийни култури и се предвиждат допълнителни плащания в рамките на схемата за пряко подпомагане на сектора на млякото и млечните продукти.
- 75 На последно място, със спорното решение Съветът заменя разпоредбите на глава 6.А, точка 27 от приложение II към Акта за присъединяване, които изменят Регламент № 1259/1999, с разпоредби за изменение на Регламент

№ 1782/2003, за да се вземат предвид корекциите в ОСП поради приемането на този регламент. В този смисъл спорното решение добавя член 143а в Регламент № 1782/2003, който възпроизвежда, по отношение на преките плащания в новите държави-членки, графика и процентните съотношения, установени по-рано с член 1а от Регламент № 1259/1999, изменен с Акта за присъединяване.

76 Както бе посочено в точки 57 и 58 от настоящото решение, принципът за общо приложение на механизма, известен като „phasing-in“, спрямо всички преки помощи е договорен по време на преговорите за присъединяване и изрично предвиден с Акта за присъединяване, който въвежда член 1а в Регламент № 1259/1999.

77 Този член определя график, в който са посочени процентните съотношения за всяка съответна година относно въвеждането на предвидените в член 1 от посочения регламент преки помощи в новите държави-членки.

78 Безспорно е, че член 1, точка 5 от спорното решение се ограничава до това да предвиди поетапното въвеждане на преките плащания в новите държави-членки съгласно същия график и същите процентни съотношения като предвидените преди това в член 1а от Регламент № 1259/1999, изменен с Акта за присъединяване.

79 Следователно не може да се приеме, че спорното решение води до съществено изменение било на приложното поле на механизма, известен като „phasing-in“, било на същественото съдържание на правата и задълженията, които произтичат от него, при положение че не са засегнати нито графикът, нито процентните съотношения, нито съответните помощи. При тези условия спорното решение трябва да се приеме като необходима промяна на Акта за присъединяване вследствие реформата на ОСП.

80 Следователно като приема това решение, Съветът не превишава правомощията, които са му предоставени с член 23 от Акта за присъединяване за извършване на промени в свързаните с ОСП разпоредби на този акт, евентуално необходими поради изменение на общностните правила.

81 От гореизложеното следва, че първото оплакване, изложено от Република Полша, според което с приемането на спорното решение Съветът превишил правомощията, предоставени му с член 23 от Акта за присъединяване, трябва да се отхвърли като неоснователно.

По второто оплакване, изведено от нарушение на принципа на недопускане на дискриминация

Твърдения на страните

82 Република Полша счита, като становището ѝ се поддържа от встъпилите държави-членки, че разпростирането на механизма за поетапно въвеждане спрямо всички преки плащания представлява проява на дискриминация между земеделските производители от старите и тези от новите държави-членки, въпреки че всички земеделски производители трябвало да се третират въз основа на едни и същи принципи още от датата на присъединяването на новите държави-членки.

83 Позицията на Съвета и на Комисията по този въпрос се основава на констатацията в рамките на анализа на първото оплакване, според което член 1 от Регламент № 1259/1999 съдържа общо определение, което се отнася до всички преки плащания, отпуснати в рамките на ОСП, които отговарят на предвидените в тази разпоредба условия.

84 С оглед на това спорното решение не водело до по-широк обхват на механизма, известен като „phasing-in“, от предвидения в първоначалната редакция на Акта за присъединяване, поради което твърдяната дискриминация била създадена с първичното право, а не с това решение. Освен това Съветът отбелязва, че състоянието на земеделието в новите държави-членки е коренно различно от това в старите и изисква постепенно адаптиране към общностните правила.

Съображения на Съда

85 В рамките на второто оплакване жалбоподателят по същество твърди, че с приемането на спорното решение изключението от принципа за равно третиране, което е последица от прилагането на механизма, известен като „phasing-in“, се простирало отвъд границите, очертани в Акта за присъединяване, като по този начин решението представлявало произволно разширяване на действието на дискриминационен механизъм, който засилвал различното третиране на новите и старите държави-членки.

- 86 Във връзка с това е достатъчно да се припомни, че принципът на недопускане на дискриминация изисква да не се третират по различен начин сходни ситуации и да не се третират еднакво различни ситуации, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (Решение от 30 март 2006 г. по дело Испания/Съвет, С-87/03 и С-100/03, Recueil, стр. I-2915, точка 48 и цитираната съдебна практика).
- 87 Без да е необходимо да се разглеждат доводите на Съвета, според които спорното решение не може да бъде дискриминационно, доколкото произтича пряко от Акта за присъединяване, в дадения случай е безспорно, че състоянието на земеделието в новите държави-членки е коренно различно от това в старите, което е обосновало постепенното прилагане на общностните помощи, в частност на тези, които са свързани със схемите за пряко подпомагане, за да не се попречи на необходимото реструктуриране, извършващо се в земеделието на новите държави-членки.
- 88 От тези съображения следва, че жалбоподателят се намира в положение, което не е сходно с това на старите държави-членки, които се ползват без ограничения от схемите за пряко подпомагане, поради което не може да се извърши надлежно сравнение (вж. по аналогия Решение от 13 октомври 1992 г. по дело Испания/Съвет, С-73/90, Recueil, стр. I-5191, точка 34).
- 89 Следователно второто оплакване трябва да се отхвърли като неоснователно.

По третото оплакване, изведено от нарушение на принципа за добросъвестност.

Твърдения на страните

- ⁹⁰ Третото основание, на което се позовава Република Полша, е свързано с твърдяното нарушение на принципа за добросъвестност, залегнал в договорното право. Според тази държава-членка Договорът за присъединяване, част от който е Акът за присъединяване, е бил договорен, подписан и ратифициран добросъвестно от всички договарящи страни и Общността не е трябвало, чрез актове, приети след неговото подписване, да нарушава неговите цели, нито да накърнява оправданите правни очаквания на посочените страни и на лицата, които осъществяват дейност на тяхната територия.
- ⁹¹ В рамките на това оплакване, като потвърждава, че преговорите за присъединяване са били подчинени на принципа за добросъвестност, Съветът подчертава, че всички страни по Договора за присъединяване, между които и жалбоподателят, са дали свободно своето съгласие за разпоредбите, които предоставят правомощието на Съвета да променя разпоредбите на приложението към Акта за присъединяване, свързани с ОСП, още преди присъединяването. Следователно упражняването на това правомощие чрез приемането на спорното решение в никакъв случай не можело да се приеме за нарушение на принципа за добросъвестност.

Съображения на Съда

- 92 По отношение на третото оплакване е видно, както е посочено в точка 79 от настоящото решение, че спорното решение възпроизвежда принципа и условията за прилагане на механизма, известен като „phasing-in“, относно преките плащания в новите държави-членки, така както са установени в Акта за присъединяване, без да разширява приложното му поле, поради което това решение не може да се приеме като оспорващо постигнатия по време на преговорите за присъединяване компромис, обратно на твърденията на жалбоподателя.
- 93 Тъй като и третото оплакване не може да бъде уважено, жалбата следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

- 94 По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Република Полша и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. Съгласно член 69, параграф 4 от същия регламент встъпилите страни трябва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски.**
- 3) **Република Латвия, Република Литва и Република Унгария, както и Комисията на Европейските общности, понесат направените от тях съдебни разноски.**

Подписи