ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

23. října 2007 *

Ve věci C-273/04,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES, podaná dne 28. června 2004,

Polská republika, zastoupená původně T. Nowakowskim a E. Ośnieckou-Tameckou, poté T. Nowakowskim, M. Szpunarem, B. Majczynou, K. Rokickou a I. Niemirkou, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná:

Lotyšskou republikou, zastoupenou A. Zikmane a E. Balode-Buraka, jako zmocněnkyněmi,

Litevskou republikou, zastoupenou D. Kriaučiūnasem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Bruselu,

* Jednací jazyk: polština.

Maďarskou republikou, zastoupenou P. Gottfriedem a R. Somssich, jako zmocněnci,

vedlejšími účastnicemi,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené původně F. Ruggerim Laderchim a K. Zieleśkiewicz, a poté F. Florindo Gijónem a K. Zieleśkiewicz, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Komisí Evropských společenství, zastoupenou T. van Rijnem, A. Stobieckou-Kuik a L. Visaggiem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastnicí,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts a L. Bay Larsen, předsedové senátů, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (zpravodaj), K. Schiemann, J. Makarczyk, A. Ó Caoimh, P. Lindh a J.-C. Bonichot, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 23. ledna 2007,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. června 2007,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Polská republika domáhá, aby Soudní dvůr zrušil čl. 1 bod 5 rozhodnutí Rady 2004/281/ES ze dne 22. března 2004, kterým se v důsledku reformy společné zemědělské politiky mění Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky,

Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. L 93, s. 1, dále jen „sporné rozhodnutí").

2 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 15. března 2005 bylo povoleno vedlejší účastenství Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky a Komise Evropských společenství na podporu, pokud jde o tyto tři členské státy, Polské republiky, a pokud jde o Komisi, Rady.

Právní rámec

Nařízení (ES) č. 1259/1999

3 Článek 1 nařízení Rady (ES) č. 1259/1999 ze dne 17. května 1999, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 160, s. 113; Zvl. vyd. 3/25, s. 424), ve znění nařízení Rady (ES) č. 1244/2001 ze dne 19. června 2001 (Úř. věst. L 173, s. 1; Zvl. vyd. 3/32, s. 446, dále jen „nařízení č. 1259/1999), stanoví:

„Toto nařízení platí pro platby poskytované přímo zemědělcům v rámci režimů podpor společné zemědělské politiky, které zcela nebo zčásti financuje záruční sekce [Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF)], s výjimkou

plateb, které jsou stanoveny nařízením [Rady] (ES) č. 1257/1999 [ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z EZOZF a o změně a zrušení některých nařízení (Úř. věst. L 160, s. 80; Zvl. vyd. 3/25, s. 391)].

Tyto režimy podpor jsou uvedeny v příloze."

4 Článek 11 odst. 4 druhá odrážka nařízení č. 1259/1999 stanoví, že Komise stanoví změny přílohy tohoto nařízení, které se se zřetelem ke kritériím článku 1 ukáží jako nezbytné.

5 Uvedená příloha je nazvána „Seznam režimů podpor splňujících kritéria uvedená v článku 1". Tento seznam byl rozšířen nařízením Komise (ES) č. 41/2004 ze dne 9. ledna 2004 (Úř. věst. L 6, s. 19; Zvl. vyd. 3/42, s. 81).

Smlouva o přistoupení a Akt o přistoupení

6 Článek 2 odst. 3 Smlouvy mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou

Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, podepsané v Aténách dne 16. dubna 2003 (Úř. věst. L 236, s. 17, dále jen „Smlouva o přistoupení"), stanoví:

„Odchylně od odstavce 2 mohou před přistoupením orgány Unie přijmout opatření uvedená v [...] článcích 21 a 23 [...] [Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. L 236, s. 33, dále jen ‚Akt o přistoupení')] [...]. Tato opatření vstoupí v platnost pouze s výhradou a dnem vstupu této smlouvy v platnost."

7 Článek 23 Aktu o přistoupení stanoví:

„Rada může na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně provést úpravy ustanovení tohoto aktu týkajících se společné zemědělské politiky, které se ukážou jako nezbytné v důsledku změny pravidel Společenství. Tyto úpravy lze provést přede dnem přistoupení."

8 Stejně tak článek 20 Aktu o přistoupení stanoví, že akty uvedené v seznamu v příloze II tohoto aktu se upravují podle této přílohy.

9 Uvedená příloha obsahuje kapitolu 6. A, nazvanou „Zemědělské předpisy", jejíž bod 27 písm. b) stanoví, že do nařízení č. 1259/1999 se vkládá nový článek 1a následujícího znění:

„Zavedení režimů podpor v nových členských státech

V České republice, v Estonsku, na Kypru, v Lotyšsku, v Litvě, v Maďarsku, na Maltě, v Polsku, ve Slovinsku a na Slovensku (dále jen ‚nový členský stát' nebo ‚nové členské státy') budou přímé platby poskytované podle režimů podpor uvedených v článku 1 zavedeny v souladu s následujícím plánem [harmonogramem] zvýšení vyjádřených jako procentní podíl používané úrovně plateb ve Společenství ve složení k 30. dubnu 2004:

25 % v roce 2004

30 % v roce 2005

35 % v roce 2006

40 % v roce 2007

50 % v roce 2008

60 % v roce 2009

70 % v roce 2010

80 % v roce 2011

90 % v roce 2012

100 % od roku 2013."

Nařízení (ES) č. 1782/2003

10 Nařízením Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 3/40, s. 269, a oprava Úř. věst. 2004, L 94, s. 70), bylo nařízení č. 1259/1999 ode dne 1. května 2004 zrušeno.

11 Podle článku 1 tohoto nařízení:

„Toto nařízení stanoví:

— společná pravidla o přímých platbách v rámci režimů podpory příjmů, na které se vztahuje společná zemědělská politika a které jsou financovány záruční sekcí [EZOZF] uvedených v příloze I s výjimkou režimů stanovených nařízením (ES) č. 1257/1999,

— podporu příjmů zemědělců (dále jen ‚režim jednotné platby'),

— režimy podpor pro zemědělce produkující [...] skořápkové ovoce, energetické plodiny, [...] mléko [...]"

12 Jelikož tyto posledně uvedené režimy podpor jsou přímými platbami podle článku 2 téhož nařízení, jsou financovány záruční sekcí EZOZF.

13 Příloha I nařízení č. 1782/2003 je nazvána „Seznam přímých plateb uvedených v článku 1" tohoto nařízení. Tento seznam obsahuje zejména podporu pro skořápkové ovoce, podporu pro energetické plodiny, jakož i prémie pro mléčné výrobky a dodatečné platby v odvětví mléka, jež jsou stanoveny v kapitole 4 (články 83 až 87), respektive v kapitole 5 (články 88 až 92) a kapitole 7 (články 95 až 97) uvedeného nařízení.

Sporné rozhodnutí

14 Sporné rozhodnutí bylo přijato na základě čl. 2 odst. 3 Smlouvy o přistoupení a článku 23 Aktu o přistoupení. Ve svém čl. 1 bodě 5 zejména stanoví, že bod 27 kapitoly 6. A přílohy II Aktu o přistoupení, jehož ustanoveními se mění nařízení č. 1259/1999, má být nahrazen ustanoveními, kterými se mění nařízení č. 1782/2003 za účelem zohlednění úprav provedených v předpisech týkajících se společné zemědělské politiky (SZP) přijetím posledně uvedeného nařízení, k němuž došlo po podpisu přístupových dokumentů.

15 Uvedené rozhodnutí ve svém čl. 1 bodě 5 písm. c) zejména stanoví, že do nařízení č. 1782/2003 bude vložen článek 143a, který zní takto:

„Zavedení režimů podpor

V nových členských státech budou přímé platby zavedeny v souladu s následujícím plánem [harmonogramem] zvýšení vyjádřených jako procentní podíl používané úrovně těchto plateb ve Společenství ve složení k 30. dubnu 2004:

— 25 % v roce 2004,

— 30 % v roce 2005,

— 35 % v roce 2006,

— 40 % v roce 2007,

— 50 % v roce 2008,

— 60 % v roce 2009,

— 70 % v roce 2010,

— 80 % v roce 2011,

— 90 % v roce 2012,

— 100 % od roku 2013."

16 Podle článku 8 sporného rozhodnutí:

„Toto rozhodnutí je vyhotoveno v jazyce anglickém, českém, dánském, estonském, finském, francouzském, irském, italském, litevském, lotyšském, maďarském, maltském, německém, nizozemském, polském, portugalském, řeckém, slovenském, slovinském, španělském a švédském, přičemž všech dvacet jedna znění má stejnou platnost."

Skutkový stav

17 Skutkové okolnosti, které jsou základem projednávané žaloby na neplatnost, vycházejí z jednání Polské republiky o přistoupení k Unii.

18 Jak vyplývá z dokumentu o postoji Polské republiky k vyjednávání v oblasti zemědělství přijatého Radou ministrů dne 9. prosince 1999, a z odpovědi Polské republiky na společný postoj Evropské unie ze dne 20. června 2002 v oblasti zemědělství, přijatý Radou ministrů dne 8. října 2002, Polská republika projevila během těchto jednání několikrát úmysl „přijmout ode dne přistoupení všechny právní předpisy týkající se společné organizace zemědělských trhů za podmínky, že polskému zemědělství bude zaručen přístup ke všem nástrojům [SZP], včetně přístupu k přímým platbám".

19 Postoj Unie byl v této době vymezen v diskusním dokumentu vypracovaném Komisí dne 30. ledna 2002, který byl v podstatě založen na nezbytnosti pokračovat v probíhající restrukturalizaci zemědělství nových členských států, na příjmové situaci zemědělců v těchto členských státech, jakož i na požadavku, aby se zabránilo nerovnováze ve vztahu k ostatním hospodářským odvětvím nebo vzniku případů spekulativních příjmů. S ohledem na tyto úvahy došel uvedený dokument k závěru, že požadavkům nových členských států, aby mohly mít již ode dne přistoupení prospěch z přímých plateb na stejné úrovni, jaká se použije pro patnáct členských států Unie v dané době (dále jen „staré členské státy"), by nemělo být vyhověno, takže „přímé platby by měly být v nových členských státech zaváděny postupně v průběhu přechodného období".

20 Vyjednávací pozice starých členských států vůči Polské republice byla mimoto stanovena ve společném postoji Evropské unie ze dne 31. října 2002, který uváděl, že

Unie „bere na vědomí požadavek Polska směřující k tomu, aby přímé platby byly tamějším zemědělcům poskytovány po přistoupení ve stejném rozsahu jako zemědělcům z [Unie. Ta] se domnívá, že tomuto požadavku by nemělo být vyhověno, ale že by přímé platby měly být zaváděny v Polsku postupně v průběhu přechodného období".

21 Jelikož mezi stranami nedošlo ke shodě, pokračovala jednání k této otázce i na zasedání Evropské rady v Kodani konaném ve dnech 12. a 13. prosince 2002, a na konferenci o přistoupení, která se konala u příležitosti tohoto zasedání Evropské rady, jejichž závěry ukazují, že otázka postupného zavádění přímých plateb v nových členských státech byla vyřešena v souladu s podmínkami obsaženými ve společném postoji Evropské unie ze dne 31. října 2002.

22 Na vrcholné schůzce Evropské rady konané dne 16. dubna 2003 v Aténách podepsala Polská republika Smlouvu o přistoupení.

23 Krom toho bylo dne 29. září 2003 přijato nařízení č. 1782/2003.

24 S ohledem na nutnost upravit Akt o přistoupení v důsledku reformy SZP provedené zejména tímto nařízením, předložila Komise dne 27. října 2003 návrh rozhodnutí, jímž má být proveden mechanismus postupného zavádění všech přímých plateb. Polská vláda od okamžiku, kdy se dověděla o tomto návrhu, projevovala ve všech fázích legislativního procesu a prostřednictvím mnoha písemných sdělení nesouhlas s tím, co nazývala rozšířením systému postupného zavádění přímých plateb, a uplatňovala zejména, že by přijetí navrhovaného opatření vedlo ke změně podmínek přistoupení a nebylo by v souladu s článkem 23 Aktu o přistoupení.

25 Sporné rozhodnutí bylo přijato dne 22. března 2004.

26 Domnívajíc se, že toto rozhodnutí představuje nikoli úpravu Aktu o přistoupení, ale podstatnou změnu podmínek přistoupení stanovených v tomto aktu, Polská republika podala projednávanou žalobu na neplatnost.

K přípustnosti žaloby

Návrhy účastníků řízení

27 V průběhu písemné části řízení vznesla Rada námitku nepřípustnosti vycházející z opožděného podání žaloby.

28 Podle Rady bylo rozhodnutí zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 30. března 2004 (Úř. věst. L 93). Jelikož žaloba byla do rejstříku kanceláře Soudního dvora zapsána dne 28. června 2004, byla tedy podle čl. 230 pátého pododstavce ES a článku 81 jednacího řádu Soudního dvora podána po lhůtě.

29 Polská republika zpochybňuje opodstatněnost této námitky nepřípustnosti.

30 Polská republika, podporovaná členskými státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, se zaprvé domnívá, že lhůta, kterou disponuje nový členský stát pro podání žaloby na neplatnost aktu přijatého na základě článku 23 Aktu o přistoupení, začíná běžet teprve od data přistoupení tohoto členského státu, aby se zabránilo jednak tomu, že uvedený členský stát bude mít zkrácenou lhůtu na podání žaloby, a jednak tomu, že se orgán Společenství, který je autorem takového aktu, bude moci vyhnout přezkumu Soudním dvorem z podnětu přistupujících států tím, že přijme a zveřejní tento akt nejméně dva měsíce předtím, než se tyto státy stanou členskými státy.

31 Uvedené členské státy zadruhé tvrdí, že zveřejnění sporného rozhodnutí dne 30. března 2004 se neuskutečnilo ve všech úředních jazycích nových členských států, jak to vyžadoval článek 8 tohoto rozhodnutí. Polská republika v rámci své repliky mimoto tvrdí, že Úřední věstník, v němž bylo uvedené rozhodnutí zveřejněno v polském jazyce, mohl být v rozporu se zásadou právní jistoty antidatován. V tomto ohledu Soudní dvůr usnesením ze dne 15. listopadu 2006 nařídil dokazování, na jehož základě byl generální ředitel Úřadu pro úřední tisky Evropských společenství vyzván, aby písemně odpověděl na otázku, jaké bylo skutečné datum zveřejnění sporného rozhodnutí, tedy datum, kdy bylo toto rozhodnutí přístupné veřejnosti.

32 Zatřetí se Polská republika a členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, dovolávají zásady účinné soudní ochrany a domnívají se, že orgány Společenství nemohou pouhou volbou data zveřejnění přijatého opatření zbavit členské státy možnosti podat soudní žalobu proti tomuto opatření.

Závěry Soudního dvora

33 V projednávané věci považuje Soudní dvůr za nutné rozhodnout bez dalšího o základu věci.

K věci samé

34 Polská republika vznáší tři žalobní důvody proti spornému rozhodnutí, přičemž první žalobní důvod vychází z nedostatku pravomoci Rady, neboť Rada překročila pravomoci, které jí byly svěřeny článkem 23 Aktu o přistoupení, který představuje základ tohoto rozhodnutí, druhý žalobní důvod vychází z porušení zásady rovnosti zavedením diskriminace, kterou tento akt neupravuje, a třetí žalobní důvod vychází z porušení zásady dobré víry, neboť byl jednostranně zpochybněn kompromis vzešlý z přístupových jednání.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku pravomoci Rady z důvodu porušení článku 23 Aktu o přistoupení

Návrhy účastníků řízení

35 Polská republika, podporovaná členskými státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, je v tomto prvním žalobním důvodu toho názoru, že článek 23 Aktu o přistoupení nemůže sloužit jako právní základ pro přijetí opatření stanovených v čl. 1 bodě 5 sporného rozhodnutí, která spočívají v rozšíření systému postupného zavádění o nové přímé platby. Tato opatření totiž nepředstavují „nezbytnou úpravu" Aktu o přistoupení v důsledku reformy SZP ve smyslu uvedeného článku 23, neboť jednak odpovídají podstatné změně podmínek přistoupení stanovených v tomto aktu a jednak podmínka nezbytnosti v důsledku změny pravidel Společenství nebyla v preambuli rozhodnutí prokázána ani odůvodněna.

36 Článek 143a nařízení č. 1782/2003, zavedený čl. 1 bodem 5 sporného rozhodnutí, tak představuje skutečnou změnu Aktu o přistoupení, neboť stanoví procentní podíly a harmonogram, jež jsou obecně použitelné na všechny přímé platby, jež mají být

poskytnuty v nových členských státech, zatímco dříve články 1 a 1a nařízení č. 1259/1999 omezovaly tento mechanismus postupného zavádění výlučně na přímé platby poskytnuté na základě režimů podpor taxativně vyjmenovaných v příloze posledně uvedeného nařízení.

37 Podle Polské republiky jde takové rozšíření počtu podpor podléhajících tomuto mechanismu postupného zavádění nad rámec pojmu „nezbytné úpravy" ve smyslu článku 23 Aktu o přistoupení, který má výlučně technický charakter a nemůže vést ke změně výsledků přístupových jednání. Taková změna seznamu plateb podléhajících uvedenému mechanismu, jaká byla provedena sporným rozhodnutím, přitom mohla být učiněna teprve od data přistoupení na základě článku 9 Aktu o přistoupení.

38 Polská republika konečně ve své replice zpochybňuje tvrzení Rady, že příloha nařízení č. 1259/1999 má výlučně deklaratorní charakter. V tomto ohledu podle Polské republiky z doslovného i teleologického výkladu článku 1 tohoto nařízení vyplývá, že mechanismus postupného zavádění se použije výlučně na přímé platby poskytnuté na základě režimů podpor taxativně vyjmenovaných v příloze uvedeného nařízení, takže rozsah působnosti tohoto mechanismu nemůže být širší než rozsah působnosti samotného nařízení č. 1259/1999. Žalobkyně se rovněž dovolává existence postupu změny této přílohy stanoveného v článku 11 uvedeného nařízení, který hovoří ve prospěch konstitutivní, a nikoli deklaratorní povahy uvedené přílohy.

39 Rada, podporovaná Komisí, zpochybňuje předpoklad, na němž je založena celá argumentace Polské republiky, totiž že mechanismus postupného zavádění přímých plateb, neboli mechanismus zvaný „phasing-in", se použije pouze na přímé platby taxativně vyjmenované v příloze nařízení č. 1259/1999.

40 Článek 1a tohoto nařízení se totiž podle svého znění uplatní na veškeré „přímé platby poskytované podle režimů podpor uvedených v článku 1" uvedeného nařízení. Tento článek 1 přitom obsahuje obecnou definici pojmu přímých plateb, který zahrnuje všechny stávající nebo budoucí podpory, které jsou poskytovány přímo zemědělcům v rámci režimů podpor SZP a které zcela nebo zčásti financuje záruční sekce EZOZF. Tato obecná definice přímých plateb potvrzuje, že nařízení č. 1259/1999 se má použít na všechny přímé platby uskutečňované v rámci SZP. Z tohoto pohledu má příloha uvedeného nařízení pouze deklaratorní povahu, což je potvrzeno pravomocí změnit tuto přílohu, jež byla Komisi svěřena v čl. 11 odst. 4 druhé odrážce téhož nařízení.

41 Jelikož se předpoklad, na němž je založeno tvrzení Polské republiky, jeví jako nesprávný, je první žalobní důvod neopodstatněný. Rada tudíž nepřekročila meze pravomoci, která jí byla svěřena článkem 23 Aktu o přistoupení, když přijala sporné rozhodnutí, neboť toto rozhodnutí naprosto odpovídá pojmu pouhé „úpravy" ve smyslu uvedeného článku. Podle názoru Rady bylo o zásadě použití mechanismu „phasing-in" na všechny přímé podpory ostatně rozhodnuto během přístupových jednání a tato zásada je výslovně stanovena Aktem o přistoupení, kterým byl do nařízení č. 1259/1999 vložen článek 1a. Skutečnost, že použití tohoto mechanismu na všechny přímé podpory je stanoveno v nařízení č. 1782/2003, tedy není novinkou nebo podstatnou změnou oproti přístupu přijatému během uvedených jednání.

Závěry Soudního dvora

42 První žalobní důvod se v podstatě týká rozsahu pravomocí svěřených Radě článkem 23 Aktu o přistoupení.

43 Pro určení opodstatněnosti tohoto žalobního důvodu je namístě nejprve analyzovat pojem „nezbytné úpravy" ve smyslu tohoto článku a poté určit, jaký byl rozsah mechanismu postupného zavádění přímých plateb, který byl původně zaveden článkem 1a nařízení č. 1259/1999, ve znění Aktu o přistoupení, aby bylo následně možno ověřit, zda Rada přijetím sporného rozhodnutí překročila uvedené pravomoci.

— K pojmu „nezbytné úpravy" ve smyslu článku 23 Aktu o přistoupení

44 Nejprve je namístě poznamenat, že cílem článku 23 Aktu o přistoupení bylo umožnit Radě přijímat předpisy nezbytné pro zajištění souladu tohoto aktu s legislativními změnami vyplývajícími z normativní činnosti orgánů v rámci SZP mezi podpisem uvedeného aktu a skutečným přistoupením nových členských států.

45 Toto svěření pravomoci však nelze vykládat extenzivně, protože jinak by zůstaly nezohledněny výsledky jednání o podmínkách přistoupení uvedených států.

46 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr již rozhodl o pojmu „nezbytné úpravy" v rámci aktů o přistoupení, když uvedl, že opatření úprav, jež jsou stanovena takovými akty, v zásadě umožňují pouze úpravy, které mají učinit dřívější akty Společenství použitelnými v nových členských státech, přičemž jsou vyloučeny veškeré jiné změny [viz v tomto smyslu, pokud jde o článek 169 Aktu o podmínkách přistoupení Norského království, Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského

království a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 1994, C 241, s. 21), rozsudek ze dne 2. října 1997, Parlament v. Rada, C-259/95, Recueil, s. I-5303, body 14 a 19; pokud jde o článek 57 Aktu o přistoupení, rozsudky ze dne 28. listopadu 2006, Parlament v. Rada, C-413/04, Sb. rozh. s. I-11221, body 31 až 38, a ze dne 28. listopadu 2006, Parlament v. Rada, C-414/04, Sb. rozh. s. I-11279, body 29 až 36].

47 Je sice pravda, že se tyto rozsudky týkaly předpisů stanovících úpravu aktů orgánů, které nebyly upraveny samot-ným dotyčným aktem o přistoupení, to však nic nemění na tom, že jak zdůraznil generální advokát v bodě 64 svého stanoviska, velmi omezené pojetí pojmu „úprava" vyplývající z uvedených rozsudků je vyjádřeno obecně bez ohledu na ustanovení dotyčného aktu o přistoupení, které bylo základem přijatého opatření, a musí se tedy tím spíše uplatnit, jedná-li se stejně jako v projednávané věci o úpravu ustanovení samotného Aktu o přistoupení za účelem zohlednění změny pravidel Společenství, jichž se tato ustanovení týkala.

48 Z tohoto pohledu musí být pojem „úprava" omezen na opatření, která nemohou mít v žádném případě vliv na rozsah působnosti jednoho z ustanovení Aktu o přistoupení týkajících se SZP ani nemohou podstatně měnit jejich obsah, ale která představují pouze úpravy směřující k zajištění soudržnosti uvedeného aktu a nových předpisů přijatých orgány Společenství v období mezi podpisem Aktu o přistoupení a samot-ným přistoupením.

49 Pokud jde o nezbytnost požadovanou pro přijetí takové úpravy, postačí uvést, že takový požadavek by přímo vyplýval z jakékoli změny pravidel Společenství, ke které došlo v důsledku normativní změny ze strany orgánů Společenství, která se dotýká SZP a v jejímž důsledku vznikl nesoulad mezi ustanoveními Aktu o přistoupení a novým režimem vyplývajícím z této změny.

50 Na základě těchto úvah je namístě ověřit, zda sporné rozhodnutí může být kvalifikováno jako „nezbytná úprava".

51 V tomto ohledu je nejprve nutné analyzovat obsah a rozsah změn Aktu o přistoupení vyplývajících z čl. 1 bodu 5 uvedeného rozhodnutí a umístit toto opatření do obecného kontextu SZP, v němž se nachází.

— K rozsahu mechanismu postupného zavádění přímých plateb

52 Tvrzení Polské republiky, že systém postupného zavádění přímých plateb zavedený článkem 1a nařízení č. 1259/1999, ve znění Aktu o přistoupení, se použije pouze na přímé podpory taxativně vyjmenované v příloze uvedeného nařízení, a nikoli na všechny přímé platby, je neslučitelné jak s doslovným, tak systematickým nebo teleologickým výkladem dotčených ustanovení.

53 Nejprve je třeba poukázat na to, že uvedený článek 1a stanovil, že v nových členských státech „budou přímé platby poskytované podle režimů podpor uvedených v článku 1 zavedeny [postupně]" v souladu s harmonogramem uvedeným v témže článku. Z toho tedy výslovně vyplývá, že systém postupného zavádění se měl použít na všechny přímé platby poskytnuté podle režimů podpor uvedených v článku 1 nařízení č. 1259/1999.

54 Uvedený článek 1 obsahoval ve svém prvním pododstavci obecnou definici pojmu přímých plateb pro účely použití uvedeného nařízení, podle níž se jedná o „platby poskytované přímo zemědělcům v rámci režimů podpor [SZP], které zcela nebo zčásti financuje záruční sekce EZOZF, s výjimkou plateb, které jsou stanoveny nařízením (ES) č. 1257/1999".

55 Toto znění ukazuje, že s jedinou výjimkou režimů podpor zavedených nařízením č. 1257/1999, jež je vyjádřena výslovně, se mělo nařízení č. 1259/1999 použít na každou podporu odpovídající této definici, tedy na podporu poskytnutou přímo zemědělcům v rámci režimů podpor SZP financovaných zčásti nebo zcela záruční sekcí EZOZF.

56 Skutečnost, že se nařízení č. 1259/1999 má použít na jakýkoli stávající či budoucí režim upravující přímé platby, jak ji lze vyvodit z doslovného výkladu dotyčných ustanovení, je potvrzena prvním bodem odůvodnění tohoto nařízení, podle nějž je jedním z cílů uvedeného nařízení „stanovit některé společné podmínky pro přímé platby podle různých režimů podpor v rámci [SZP]".

57 Tento doslovný výklad je navíc potvrzen cílem, jímž bylo vedeno přijímání znění článku 1a nařízení č. 1259/1999, ve znění Aktu o přistoupení. Z přípravných prací na konferenci o přistoupení totiž vyplývá, že jejím záměrem bylo stanovit mechanismus „phasing-in" v nových členských státech pro všechny přímé platby.

58 V diskusním dokumentu ze dne 30. ledna 2002 tak Komise doporučila postupné zavádění přímých plateb, aniž by je podrobila podmínkám, které by mohly omezit

jeho rozsah. Tento přístup byl přijat ve společném postoji Evropské unie ze dne 31. října 2002, ve kterém staré členské státy vyjádřily vůli zavést postupně přímé platby v rámci přechodného období, aniž by k této obecné formulaci byla poskytnuta upřesnění, která by byla s to zúžit její rozsah. Konečně závěry Evropské rady v Kodani ve dnech 12. a 13. prosince 2002, odrážející výsledek přístupových jednání, ukazují, že otázka postupného zavádění přímých plateb v nových členských státech byla vyřešena v souladu s podmínkami obsaženými ve společném postoji ze dne 31. října 2002, takže tato otázka nevedla ke kompromisu, který by spočíval v omezení rozsahu mechanismu „phasing-in".

59 Tento doslovný výklad není mimoto nijak zpochybněn zněním čl. 1 druhého pododstavce nařízení č. 1259/1999.

60 Tento druhý pododstavec článku 1 s poukazem na přímé platby uvádí, že „tyto režimy podpor jsou uvedeny v příloze".

61 Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, nemůže být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že se článek 1 vztahuje pouze na režimy podpor taxativně vyjmenované v příloze nařízení č. 1259/1999.

62 Takové tvrzení není slučitelné se systematickým výkladem čl. 1 druhého pododstavce uvedeného nařízení, který se týká přílohy tohoto nařízení.

63 Z článku 1 druhého pododstavce ve spojení s čl. 11 odst. 4 druhou odrážkou nařízení č. 1259/1999 totiž plyne, že rozsah působnosti tohoto nařízení vyplývá z obecné definice obsažené v jeho čl. 1 prvním pododstavci, a nikoli z výčtu obsaženého v příloze uvedeného nařízení.

64 Článek 11 odst. 4 druhá odrážka uvedeného nařízení opravňuje Komisi přijmout v souladu s „řídícím postupem" „změny přílohy, které se se zřetelem ke kritériím článku 1 ukáží jako nezbytné".

65 Ze znění tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že záměrem zákonodárce Společenství bylo pouze svěřit Komisi prováděcí pravomoc za účelem zajištění průběžné aktualizace přílohy nařízení č. 1259/1999 v případě zavedení nových podpor splňujících kritéria definovaná v čl. 1 prvním pododstavci tohoto nařízení. Komise je tedy pouze oprávněna změnit tuto přílohu tak, aby v ní byly uvedeny přímé platby zavedené nebo změněné zákonodárcem Společenství, které splňují tato kritéria.

66 Je rovněž nesporné, že režim podpor může být do této přílohy zařazen pouze tehdy, pokud tento režim splňuje podmínky definované v čl. 1 prvním pododstavci nařízení č. 1259/1999, neboť toto ustanovení je uvedenou přílohou pouze konkretizováno.

67 Z toho plyne, že základní kritérium vymezující rozsah působnosti nařízení č. 1259/1999 je třeba spatřovat v podmínkách uvedených v čl. 1 prvním pododstavci tohoto nařízení, a nikoli v zařazení určité podpory do přílohy uvedeného nařízení.

68 Jak konečně zdůraznil generální advokát v bodě 72 svého stanoviska, teleologický výklad článků 1 a 1a nařízení č. 1259/1999 vede k totožnému závěru, neboť cíl, který odůvodňoval nastolení systému postupného zavádění přímých plateb v nových členských státech, hovoří pro to, aby byl uznán obecný rozsah tohoto systému.

69 Snaha nezpomalovat nezbytnou restrukturalizaci odvětví zemědělství těchto členských států a nevytvářet podstatné rozdíly v příjmech a sociální odlišnosti poskytováním nepřiměřených podpor ve vztahu k úrovni příjmů zemědělců a populace obecně totiž platí pro celé odvětví zemědělství, a tudíž pro všechny stávající i budoucí přímé podpory. Krom toho, kdyby se mechanismus postupného zavádění měl použít pouze na určité plodiny, tedy na takové, pro které již byly přímé platby zavedeny před přijetím Aktu o přistoupení, hrozilo by, že se od nich zemědělci uvedených členských států odvrátí a budou se věnovat plodinám, za něž by mohli bez dalšího obdržet přímé platby v plné výši.

70 Z výše uvedeného vyplývá, že výklad článku 1a nařízení č. 1259/1999, ve znění Aktu o přistoupení, který prosazuje žalobkyně, podle něhož je systém postupného zavádění přímých plateb upravený tímto ustanovením použitelný pouze na přímé podpory taxativně vyjmenované v příloze tohoto nařízení, a nikoli na všechny přímé platby splňující kritéria definovaná v čl. 1 prvním pododstavci téhož nařízení, není slučitelný ani se zněním, ani s duchem uvedeného nařízení.

71 S přihlédnutím k tomuto závěru a s ohledem na pojem „nezbytné úpravy" ve smyslu článku 23 Aktu o přistoupení, jak byl upřesněn v bodech 44 až 48 tohoto rozsudku, je třeba ověřit, zda Rada přijetím sporného rozhodnutí překročila pravomoci, které jí byly svěřeny článkem 23 Aktu o přistoupení.

— K souladu sporného rozhodnutí s pojmem „nezbytné úpravy“ ve smyslu článku 23 Aktu o přistoupení

72 Jak bylo uvedeno v bodech 53 až 70 tohoto rozsudku, článek 1a nařízení č. 1259/1999, ve znění Aktu o přistoupení, ve spojení s článkem 1 tohoto nařízení, zavedl obecný systém postupného zavádění plateb, pokud jde o všechny přímé podpory splňující kritéria definovaná v prvním pododstavci uvedeného článku 1, jež jsou poskytovány novým členským státům.

73 Uvedený článek 1a byl vložen do nařízení č. 1259/1999 kapitolou 6. A bodem 27 přílohy II Aktu o přistoupení, který se tak stal součástí mechanismu postupného zavádění přímých podpor, který byl uvedeným nařízením zaveden.

74 Nařízení č. 1259/1999, takto změněné Aktem o přistoupení, bylo následně zrušeno nařízením č. 1782/2003 ode dne 1. května 2004. Z článku 1 a z přílohy I posledně uvedeného nařízení vyplývá, že toto nařízení doplňuje k již existujícím režimům režimy přímých podpor zemědělcům produkujícím skořápkové ovoce a energetické plodiny a stanoví dodatečné platby v rámci režimu přímých podpor v odvětví mléka.

75 Rada konečně sporným rozhodnutím nahradila ustanovení bodu 27 kapitoly 6. A přílohy II Aktu o přistoupení, která měnila nařízení č. 1259/1999, ustanoveními, jimiž se mění nařízení č. 1782/2003, za účelem zohlednění úprav zavedených v SZP

přijetím posledně uvedeného nařízení. Sporné rozhodnutí tak vkládá do nařízení č. 1782/2003 článek 143a, který, pokud jde o přímé platby v nových členských státech, přebírá harmonogram a procentní podíly stanovené předtím v článku 1a nařízení č. 1259/1999, ve znění Aktu o přistoupení.

76 Jak bylo uvedeno v bodech 57 a 58 tohoto rozsudku, zásada obecného použití mechanismu „phasing-in" na všechny přímé podpory byla sjednána na přístupových jednáních a výslovně upravena Aktem o přistoupení, který vložil článek 1a do nařízení č. 1259/1999.

77 Tento článek stanovil harmonogram uvádějící pro každý dotyčný rok procentní podíly pro zavedení přímých podpor uvedených v článku 1 uvedeného nařízení v nových členských státech.

78 Je přitom nesporné, že čl. 1 bod 5 sporného rozhodnutí pouze upravuje postupné zavádění přímých plateb v nových členských státech podle stejného harmonogramu a se stejnými procentními podíly, jaké byly stanoveny předtím v článku 1a nařízení č. 1259/1999, ve znění Aktu o přistoupení.

79 Nelze se tudíž domnívat, že sporné rozhodnutí přineslo podstatnou změnu buď rozsahu působnosti mechanismu „phasing-in", nebo základního obsahu z něho vyplývajících povinností a práv, neboť ani harmonogram, ani procentní podíly, ani dotyčné podpory nebyly dotčeny. Za těchto podmínek je nutno na sporné rozhodnutí nahlížet jako na nezbytnou úpravu Aktu o přistoupení v důsledku reformy SZP.

80 V důsledku toho Rada přijetím uvedeného rozhodnutí nepřekročila pravomoci, které jí byly svěřeny článkem 23 Aktu o přistoupení za účelem provedení úprav ustanovení tohoto aktu týkajících se SZP, jež se mohou ukázat jako nezbytné v důsledku změny pravidel Společenství.

81 Z výše uvedeného vyplývá, že první žalobní důvod vznesený Polskou republikou, podle něhož Rada přijetím sporného rozhodnutí překročila pravomoci, které jí byly svěřeny článkem 23 Aktu o přistoupení, musí být zamítnut jako neopodstatněný.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady zákazu diskriminace

Návrhy účastníků řízení

82 Polská republika, podporovaná členskými státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, se domnívá, že rozšíření mechanismu postupného zavádění na všechny přímé platby diskriminuje zemědělské producenty z nových členských států oproti zemědělským producentům ze starých členských států, ačkoli by se všemi těmito zemědělci mělo být od přistoupení nových členských států zacházeno na základě stejných zásad.

83 Postoj zastávaný v tomto ohledu Radou a Komisí je založen na zjištění učiněném v rámci přezkumu prvního žalobního důvodu, podle kterého článek 1 nařízení č. 1259/1999 obsahoval obecnou definici zahrnující všechny přímé platby poskytnuté v rámci SZP, které splňují podmínky vyjmenované v této definici.

84 Rada a Komise mají za to, že z tohoto pohledu nedává sporné rozhodnutí mechanismu „phasing-in" širší rozsah, než jaký byl stanoven Aktem o přistoupení v jeho původním znění, takže tvrzená diskriminace byla vytvořena primárním právem, a nikoli tímto rozhodnutím. Rada mimoto poukazuje na to, že situace zemědělství v nových členských státech je radikálně odlišná od situace ve starých členských státech a vyžaduje postupné přizpůsobení pravidlům Společenství.

Závěry Soudního dvora

85 V rámci druhého žalobního důvodu žalobkyně v zásadě uplatňuje, že v důsledku sporného rozhodnutí byla výjimka ze zásady rovného zacházení, kterou s sebou nese mechanismus „phasing-in", rozšířena nad rámec mezí vytýčených Aktem o přistoupení, neboť toto rozhodnutí rovněž zahrnuje svévolné rozšíření diskriminačního mechanismu, které zvyšuje rozdílné zacházení mezi starými a novými členskými státy.

86 V tomto ohledu postačí připomenout, že zásada zákazu diskriminace vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li taková odlišnost objektivně odůvodněna (rozsudek ze dne 30. března 2006, Španělsko v. Rada, C-87/03 a C-100/03, Sb. rozh. s. I-2915, bod 48 a citovaná judikatura).

87 Aniž by přitom bylo nezbytné zkoumat argumentaci Rady, podle níž nemůže být sporné rozhodnutí diskriminační, neboť je odvozeno přímo z Aktu o přistoupení, je v projednávaném případě nesporné, že situace zemědělství v nových členských státech byla radikálně odlišná od situace ve starých členských státech, což odůvodňovalo postupné uplatňování podpor Společenství, zejména podpor týkajících se režimů přímých podpor, aby se nenarušila nezbytná probíhající restrukturalizace v odvětví zemědělství v těchto nových členských státech.

88 Z těchto úvah vyplývá, že se žalobkyně nachází v situaci, která není srovnatelná se situací starých členských států, které neomezeně využívají režimy přímých podpor, což znemožňuje, aby bylo provedeno platné srovnání (viz obdobně rozsudek ze dne 13. října 1992, Španělsko v. Rada, C-73/90, Recueil, s. I-5191, bod 34).

89 Druhý žalobní důvod tedy musí být zamítnut jako neopodstatněný.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady dobré víry

Návrhy účastníků řízení

90 Třetí žalobní důvod dovolávaný Polskou republikou se týká údajného porušení zásady dobré víry, kterou se řídí smluvní právo. Podle tohoto členského státu byla Smlouva o přistoupení, jejíž součástí je Akt o přistoupení, sjednána, podepsána a ratifikována v dobré víře všemi smluvními stranami, a Společenství tedy nemohlo akty přijatými po podpisu tohoto aktu ohrozit jeho cíle ani jednat v rozporu s legitimními očekáváními uvedených stran a osob působících na jejich území.

91 Rada v rámci tohoto žalobního důvodu sice souhlasí s tím, že přístupová jednání byla vedena zásadou dobré víry, avšak zdůrazňuje, že všechny strany Smlouvy o přistoupení, mezi nimiž byla i žalobkyně, svobodně souhlasily s ustanoveními, jež Radě svěřují pravomoc upravit ustanovení přílohy Aktu o přistoupení týkající se SZP i před přistoupením. Využití této možnosti přijetím sporného rozhodnutí tedy nemůže být v žádném případě považováno za porušení zásady dobré víry.

Závěry Soudního dvora

92 Pokud jde o třetí žalobní důvod, zdá se, že jak bylo konstatováno v bodě 79 tohoto rozsudku, sporné rozhodnutí přebírá zásadu a podmínky provádění mechanismu „phasing-in", pokud jde o přímé platby v nových členských státech, tak jak byly zakotveny v Aktu o přistoupení, aniž by byl rozšířen jejich rozsah, takže na rozdíl od tvrzení žalobkyně nelze na toto rozhodnutí nahlížet tak, že zpochybňuje kompromis vzešlý z přístupových jednání.

93 Vzhledem k tomu, že třetí žalobní důvod také nemůže být přijat, je namístě žalobu v plném rozsahu zamítnout.

K nákladům řízení

94 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Polská republika neměla ve věci úspěch, je namístě posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 69 odst. 4 téhož řádu ponesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Žaloba se zamítá.**

2) **Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

3) **Lotyšská republika, Litevská republika a Maďarská republika, jakož i Komise Evropských společenství ponesou vlastní náklady.**

Podpisy.