



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
JULIANE KOKOTT  
od 19. lipnja 2014.<sup>1</sup>

**Predmet C-335/13**

**Robin John Feakins  
protiv  
The Scottish Ministers**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Scottish Land Court (Ujedinjena Kraljevina))

„Zajednička poljoprivredna politika – Uredba (EZ) br. 1782/2003 – Uredba (EZ) br. 795/2004 – Jedinствeno plaćanje – Pravilo za iznimne okolnosti – Nacionalna rezerva – Kumuliranje prava“

### I – Uvod

1. Kao što već proizlazi iz niza predmeta<sup>2</sup>, 2003. godina označila je prekretnicu u sustavu izravnih potpora dohotku za poljoprivrednike u Uniji. Potpore povezane s proizvodnjom u bitnome je zamijenilo „jedinствeno plaćanje“ na čiju visinu više ne utječe aktualna proizvodnja poljoprivrednoga gospodarstva.
2. Pri prvom određivanju plaćanja koje je poljoprivrednik bio ovlašten dobiti prema novom programu od odlučujuće važnosti ipak je još bila njegova prijašnja proizvodnja: naime, plaćanje se načelno određivalo prema visini potpora koje su dodijeljene prema starom sustavu, povezanom s proizvodnjom, tijekom razdoblja od 2000. do 2002. koje je bilo određeno kao referentno.
3. Ako su tijekom tog razdoblja na proizvodnju nepovoljno utjecali određeni razlozi, to je nužno utjecalo na visinu jedinственог plaćanja. Takve posljedice trebalo je otkloniti pravilo za iznimne okolnosti koje je omogućilo izmjenu referentnog razdoblja.
4. Osim toga, novi je sustav omogućio da se pod određenim uvjetima pravo na plaćanje ostvaruje iz „nacionalne rezerve“.
5. Ovaj se predmet odnosi na poljoprivrednika koji nije mogao primiti sredstva iz nacionalne rezerve jer je već bio iskoristio pravilo za iznimne okolnosti u svrhu prilagodbe referentnog razdoblja. Naime, posebno pravilo „najviše vrijednosti“ isključuje kumuliranje. U nastavku je potrebno pojasniti tumačenje i valjanost te odredbe.

1 – Izvorni jezik: njemački

2 – Vidjeti primjerice presude Elbertsen (C-449/08, EU:C:2009:652), Grootes (C-152/09, EU:C:2010:671), Unió de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:590) i Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630) kao i moje mišljenje u dvama posljednje navedenim predmetima (EU:C:2011:464 i EU:C:2013:319).

## II – Pravni okvir

6. Okvir prava Unije u ovom je slučaju Uredba br. 1782/2003<sup>3</sup>, koja više nije na snazi (u daljnjem tekstu: Osnovna uredba), kao i Uredba br. 795/2004<sup>4</sup>, koja je donesena u svrhu njezine provedbe (u daljnjem tekstu: Provedbena uredba).

### 1. Osnovna uredba

7. Glavni dio Osnovne uredbe su odredbe o jedinstvenim plaćanjima. Ona obuhvaća najveći dio potpora dohotku povezanih s proizvodnjom koje su dotad bile predviđene za poljoprivrednike.

8. Njezina uvodna izjava 29. glasi:

„Kako bi se utvrdio iznos na koji poljoprivrednik u okviru novog programa ima pravo, potrebno je osvrnuti se na iznose koji su mu dodijeljeni tijekom određenog referentnog razdoblja. Mora se uspostaviti nacionalna rezerva kako bi se vodilo računa o posebnim slučajevima. Ta rezerva može služiti i za olakšavanje sudjelovanja novih poljoprivrednika u programu.“ [neslužbeni prijevod]

9. U skladu s člankom 22. („Zahtjevi za potporu“) svaki poljoprivrednik mora za izravna plaćanja obuhvaćena takozvanim integriranim sustavom svake godine podnijeti zahtjev, u kojem se, među ostalim, navode sve poljoprivredne parcele gospodarstva te broj i visina pravâ na plaćanje.

10. Člankom 37. stavkom 1. određeno je da se pri izračunu iznosa potpore upotrebljava referentni iznos. Referentni iznos trogodišnji je prosjek iznosa ukupnih plaćanja dodijeljenih poljoprivredniku tijekom svake kalendarske godine referentnog razdoblja.

11. Na temelju članka 38. referentno razdoblje obuhvaća kalendarske godine 2000., 2001. i 2002.

12. Na temelju članka 40. poljoprivrednik na čiju su proizvodnju tijekom navedenog referentnog razdoblja nepovoljno utjecali viša sila ili iznimne okolnosti može, odstupajući od članka 37., zatražiti da se referentni iznos računa na osnovi kalendarske godine ili kalendarskih godina na koje viša sila ili iznimne okolnosti nisu imale utjecaja (u daljnjem tekstu: pravilo za iznimne okolnosti).

13. U skladu s člankom 40. stavkom 5. iznimnoj okolnosti istovjetan je, među ostalim, slučaj u kojem je poljoprivrednik tijekom referentnog razdoblja morao ispunjavati obveze u pogledu određenih agroekoloških mjera.

14. Članak 42. sadrži odredbe o nacionalnoj rezervi. U skladu s njegovim stavcima 1. i 7. države članice linearno postotno smanjuju referentne iznose kako bi se ispunili zahtjevi. U članku 42. stavcima 3. do 5. navode se slučajevi u kojima se može upotrijebiti nacionalna rezerva.

3 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima [...] (SL L 270, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 118/2005 od 26. siječnja 2005. o izmjenama Priloga VIII. Uredbi (EZ) br. 1782/2003 [...] (SL L 24, str. 15.) te je stavljena izvan snage Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009 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 [...] (SL L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.).

4 — Uredba Komisije (EZ) br. 795/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu programa jedinstvenih plaćanja kako je predviđeno u Uredbi (EZ) br. 1782/2003 [...] (SL L 141, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1701/2005 od 18. listopada 2005. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 795/2004 [...] (SL L 273, str. 6.) te je stavljena izvan snage Uredbom Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe (EZ) br. 73/2009 (SL L 316, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 167.).

15. U skladu s člankom 42. stavcima 3. i 5. države članice mogu se koristiti nacionalnom rezervom da bi dodijelile referentne iznose poljoprivrednicima koji su započeli s obavljanjem poljoprivredne djelatnosti ili koji su unutar programa restrukturiranja i/ili razvoja.

16. Članak 42. stavak 4. glasi:

„Država članica koristi se nacionalnom rezervom kako bi, u skladu s objektivnim mjerilima i na način kojim se osigurava jednako postupanje prema poljoprivrednicima i izbjegava narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja, utvrdila referentne iznose za poljoprivrednike koji se nalaze u posebnom položaju koji pobliže određuje Komisija [...]“ [neslužbeni prijevod]

## 2. Provedbena uredba

17. Uvodna izjava 13. Provedbene uredbe glasi:

„Članak 42. stavak 4. [Osnovne uredbe] određuje da Komisija definira poseban položaj u kojem se dopušta utvrđivanje referentnih iznosa za poljoprivrednike koji, zbog položaja u kojem su se nalazili u referentnom razdoblju, nisu primili – u cijelosti ili djelomično – izravna plaćanja. Stoga je potrebno utvrditi popis tih posebnih položaja i uspostaviti pravila kojima se sprečava da isti poljoprivrednik kumulira različita prava na plaćanje, ne dovodeći u pitanje mogućnost Komisije da navedeni popis prema potrebi dopuni. Osim toga, države članice trebale bi imati mogućnost odrediti referentni iznos koji treba dodijeliti.“ [neslužbeni prijevod]

18. Članak 12. odnosi se na podnošenje zahtjeva pri prvoj dodjeli pravâ na plaćanje. Dijelovi članka 12. stavka 8. glase:

„[...] Osim u svrhu utvrđivanja pravâ na plaćanje iz nacionalne rezerve u skladu s [...] člancima 18. do 23.a [...] parcele ne treba prijavljivati u svrhu utvrđivanja pravâ na plaćanje. [...]“ [neslužbeni prijevod]

19. Člankom 18. stavkom 1. određuje se da se „poljoprivrednicima koji se nalaze u posebnom položaju“ smatraju poljoprivrednici na koje se mogu primijeniti članci 19. do 23.a Provedbene uredbe. Ti se članci odnose na slučajeve u kojima poljoprivrednik u referentnom razdoblju iz određenih razloga nije primio izravna plaćanja, u cijelosti ili djelomično.

20. Članak 18. stavak 2. previđa zabranu kumuliranja u obliku pravila „najviše vrijednosti“:

„Ako poljoprivrednik koji se nalazi u posebnom položaju ispunjava uvjete za primjenu dvaju ili više članaka među onima od članka 19. do 23.a [Provedbene uredbe] ili članka 37. stavka 2., članka 40., članka 42. stavka 3. ili članka 42. stavka 5. [Osnovne uredbe], ima pravo na pravâ na plaćanje u broju manjem ili jednakom broju hektara koje prijavi tijekom prve godine primjene programa jedinstvenih plaćanja u iznosu jednakom najvišem iznosu koji bi mogao dobiti temeljem svakog članka zasebno za koji ispunjava uvjete.“ [neslužbeni prijevod]

21. Na temelju članka 22. kupnja zemljišta u zakupu predstavlja poseban položaj. Poljoprivrednik ima pravo na plaćanje ako je kupio gospodarstvo čije je zemljište u referentnom razdoblju bilo u zakupu s namjerom započinjanja ili razvijanja poljoprivredne djelatnosti u roku od dvanaest mjeseci po isteku zakupa i ako su ispunjeni određeni daljnji uvjeti.

### III – Glavni postupak i prethodna pitanja

22. R. J. Feakins bio je vlasnik poljoprivrednoga gospodarstva u Ujedinjenoj Kraljevini. Tijekom 2001. cijelo njegovo stado moralo se usmrtiti zbog epidemije slinavke i šapa, tako da do 2002. nije mogao obnoviti stado niti upravljati gospodarstvom.

23. Stoga je na temelju njegova zahtjeva referentni iznos za izračun jedinstvenog plaćanja utvrđen prema pravilu za iznimne okolnosti Osnovne uredbe. Referentno razdoblje bila je 2000. godina.

24. U 2002. R. J. Feakins kupio je još dva poljoprivredna gospodarstva koja su u to vrijeme bila u zakupu trećih osoba. R. J. Feakins namjeravao je sam njima upravljati po isteku zakupa te je 2005. odnosno 2007. stupio u neposredan posjed gospodarstava. U tim dvjema godinama podnio je zahtjev za potporu za predmetna gospodarstva. Već je i prije R. J. Feakins 2005. godine zatražio privremenu dodjelu prava na plaćanje iz nacionalne rezerve na temelju članka 22. Provedbene uredbe.

25. Nadležna tijela odobrila su privremenu dodjelu, ali nakon toga pozvala su se na pravilo „najviše vrijednosti“. Stoga je R. J. Feakinsu uskraćeno pravo na plaćanje iz nacionalne rezerve, s obzirom na to da je na njega prilikom izračuna njegova referentnog iznosa već primijenjeno pravilo za iznimne okolnosti na temelju članka 40. Osnovne uredbe.

26. R. J. Feakins obratio se Scottish Land Courtu, sudu koji je uputio zahtjev. Taj sud smatra da postoje dvojbe o tumačenju i valjanosti pravila „najviše vrijednosti“ i uputio je Sudu sljedeća tri pitanja:

- „1. Treba li članak 18. stavak 2. Provedbene uredbe tumačiti na način da se primjenjuje:
  - (a) kada poljoprivrednik ispunjava preduvjete za primjenu dvaju ili više od sljedećih članaka: članak 19., članak 20., članak 21., članak 22., članak 23., članak 23.a te uredbe i članak 37. stavak 2., članak 40., članak 42. stavci 3. i 5. Osnovne uredbe, ili pak isključivo
  - (b) kada poljoprivrednik ispunjava preduvjete za primjenu dvaju ili više od članaka 19., 20., 21., 22., 23.a Provedbene uredbe ili, nezavisno o tome, dvaju ili više od članka 37. stavka 2., članka 40., članka 42. stavaka 3. i 5. Osnovne uredbe?
2. Ako se članak 18. stavak 2. protumači u skladu s prvim pitanjem, točkom (a), je li ta odredba u cijelosti ili djelomično nevaljana zbog – jednog ili obaju – sljedećih razloga koje ističe tužitelj:
  - a) kada je usvojila Provedbenu uredbu, Komisija nije imala ovlast usvojiti njezin članak 18. stavak 2. s gore navedenim smislom, ili
  - b) kada je usvojila Provedbenu uredbu, Komisija nije obrazložila odredbe njezina članka 18. stavka 2.?
3. Ako se članak 18. stavak 2. protumači u skladu s prvim pitanjem, točkom (a) i ako je odgovor na drugo pitanje negativan, primjenjuje li se ta odredba u slučaju kada je poljoprivrednik 2005. stekao privremeno odobrenje pravâ na plaćanje iz nacionalne rezerve u skladu s člankom 22. Provedbene uredbe za poljoprivredno gospodarstvo, ali je ta pravâ prijavio u obrascu SIGC tek 2007., nakon stupanja u posjed poljoprivrednoga gospodarstva?“

27. U postupku pred Sudom R. J. Feakins, Scottish Ministers, Komisija i Grčka podnijeli su pisana očitovanja i sudjelovali na raspravi održanoj 30. travnja 2014.

#### IV – Pravna analiza

28. Za odgovor na zahtjev za prethodnu odluku potrebno je najprije objasniti strukturu programa jedinstvenih plaćanja.

##### A – Struktura programa jedinstvenih plaćanja

29. Članci 37. i 38. Osnovne uredbe određuju osnovno pravilo za izračun jedinstvenih plaćanja. U skladu s time mjerodavna su izravna plaćanja koja je poljoprivrednik primio u referentnom razdoblju prije promjene sustava.

30. Predviđene su određene iznimke od tog osnovnog pravila. Tu se u bitnome radi o pravilu za iznimne okolnosti iz članka 40. Osnovne uredbe kao i o slučajevima u kojima se ovlašćuje na ostvarivanje pravâ na plaćanje iz nacionalne rezerve na temelju članka 42. Osnovne uredbe.

31. Ako se na poljoprivrednika može primijeniti nekoliko iznimki od osnovnog pravila za izračun jedinstvenih plaćanja, on se, na temelju pravila „najviše vrijednosti“ koje je sadržano u Provedbenoj uredbi, ali nije u Osnovnoj uredbi, u najboljem slučaju može pozvati na onu odredbu o iznimci koja mu nudi najveću korist. Time bi se trebalo izbjeći kumuliranje pravâ<sup>5</sup>.

32. U pogledu pravila „najviše vrijednosti“ sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanja i o njegovu tumačenju (u tom pogledu vidjeti odjeljak B) i o njegovoj valjanosti (u tom pogledu vidjeti odjeljak C). Sljedećim pitanjem treba pojasniti jesu li nadležna tijela bila valjano obaviještena o broju hektara gospodarstva već u zahtjevu za privremeno odobrenje pravâ na plaćanje iz nacionalne rezerve ili tek u zahtjevu za stvarno plaćanje koji podnosi poljoprivrednik („obrazac SIGC“) (u tom pogledu vidjeti odjeljak D). Osim tih pitanja, nadalje treba sagledati mogućnost vremenskog ograničenja učinaka presude Suda (u tom pogledu vidjeti odjeljak E).

##### B – Prvo prethodno pitanje

33. Svojim prvim pitanjem sud koji je postavio zahtjev u bitnome želi razjasniti tumačenje pravila „najviše vrijednosti“. To pravilo sporno je među strankama u postupku jer se pravilo „najviše vrijednosti“ odnosi i na odredbe Osnovne uredbe i na odredbe Provedbene uredbe.

34. Većina stranaka u postupku smatra da sve navedene odredbe, u skladu s „konjunktivnim“ pristupom, treba smatrati jednakovrijednima i da za njih vrijedi zabrana kumuliranja. Suprotno tomu, prema „disjunktivnom“ pristupu, koji zastupa R. J. Feakins, pravilo „najviše vrijednosti“ treba shvatiti kao da se odnosi na dvije različite skupine odredbi: s jedne strane na članke 19. do 23.a Provedbene uredbe i s druge strane na članak 37. stavak 2., članak 40. i članak 42. stavke 3. i 5. Osnovne uredbe. Potonje shvaćanje temelji se na tome da su te dvije skupine u jezičnom smislu, na primjer u njemačkom jeziku, izrazom „oder von“ [„ili od“] istodobno međusobno povezane, ali i odvojene jedna od druge.

35. U slučaju R. J. Feakinsa prvi pristup dovodi do toga da, zato što se zbog epizootije koristio pravilom za iznimne okolnosti, ne može usporedno ostvarivati prava na plaćanje na temelju članka 22. Provedbene uredbe. Pri tumačenju pravila „najviše vrijednosti“ u skladu s drugim pristupom ta bi mogućnost svakako postojala.

5 — Vidjeti uvodnu izjavu 13. Provedbene uredbe.

36. Sud koji je uputio zahtjev logično smatra da uobičajeno shvaćanje pravila „najviše vrijednosti“ upućuje na tumačenje prema konjunktivnom pristupu. Naime, da je zakonodavac htio odvojiti dvije različite skupine odredbi, tako da bi zabrana kumuliranja vrijedila samo unutar svake skupine, vrlo vjerojatno bi upotrijebio jasniju formulaciju jer bi bio svjestan da postoji opasnost od višeznačnosti.

37. Međutim, potrebno je naglasiti da nije moguće nedvosmisleno tumačenje teksta pravila „najviše vrijednosti“. Pritom se uopće ne radi o problemu da se tekst međusobno razlikuje u različitim jezičnim verzijama. Štoviše, gramatičko tumačenje pojedinih verzija, na primjer njemačke, engleske<sup>6</sup> ili francuske<sup>7</sup>, samo po sebi ne dovodi do jasnog zaključka.

38. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio<sup>8</sup>.

## 1. Sustavna razmatranja

39. R. J. Feakins ističe da odredbe članaka 19. do 23.a Provedbene uredbe s jedne strane i članka 37. stavka 2., članka 40. i članka 42. stavaka 3. i 5. Osnovne uredbe s druge strane imaju različite svrhe. Prvi niz odredbi odnosi se na slučajeve u kojima poljoprivrednik može ostvariti prava iz nacionalne rezerve jer je ulagao u proširenje svoje proizvodnje, ali se ta ulaganja nisu odrazila kod određivanja njegova referentnog iznosa. Suprotno tomu, drugi niz obuhvaća slučajeve u kojima se mora „normalizirati“ jedinstveno plaćanje na koje poljoprivrednik ima pravo u skladu s osnovnim pravilom iz članka 37. Osnovne uredbe jer je, na primjer, poljoprivrednika snašla iznimna okolnost pa je njegova proizvodnja u referentnom razdoblju bila smanjena.

40. Taj pristup nije uvjerljiv. Kao što priznaje i sam R. J. Feakins, članak 19. Provedbene uredbe ne odnosi se ni na jedan slučaj ulaganja radi proširenja proizvodnje. Ta odredba odnosi se najprije na proizvođače mlijeka čija je proizvodnja u referentnom razdoblju bila smanjena. Isto vrijedi i za članak 23.a Provedbene uredbe, koji se odnosi na slučajeve u kojima se poljoprivredniku priznaju prava na temelju konačnog upravnog akta ili sudske presude.

41. Suprotno tomu, u slučaju poljoprivrednika koji je započeo poljoprivrednu djelatnost po isteku odnosno na kraju referentnog razdoblja, pa stoga u nekim okolnostima može ostvariti prava na plaćanje na temelju članka 42. stavka 3. Osnovne uredbe, ne radi se o slučaju u kojem dolazi do „normalizacije“ jedinstvenog plaćanja izračunanog na temelju osnovnog pravila iz članka 37. Osnovne uredbe. Naime, takav poljoprivrednik još uopće nije primio nikakva izravna plaćanja.

42. Ako se zanemare pravni izvori predmetnih odredbi Osnovne uredbe i Provedbene uredbe, ne može ih se na uvjerljiv način razgraničiti. Štoviše, obje imaju za svrhu nadoknaditi negativne posljedice koje bi poljoprivrednik pretrpio ako bi se izračun referentnog iznosa temeljio isključivo na plaćanjima primljenima tijekom referentnog razdoblja koje uključuje razdoblje od 2000. do 2002. godine.

6 — „In cases where a farmer in a special situation meets the condition for applying two or more of Articles 19 to 23a of this Regulation or Articles 37(2), 40, 42(3) or 42(5) of Regulation (EC) No 1782/2003 [...]“

7 — „Lorsqu'un agriculteur qui se trouve dans une situation spéciale remplit les conditions pour l'application de plusieurs des articles 19 à 23 bis du présent règlement ou de l'article 37, paragraphe 2, de l'article 40, de l'article 42, paragraphe 3 ou de l'article 42, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1782/2003 [...]“

8 — Vidjeti presude Merck (C-292/82, EU:C:1983:335, t. 12.), Tenuta il Bosco (C-162/91, EU:C:1992:392, t. 11.), NCC Construction Danmark (C-174/08, EU:C:2009:669, t. 23.) i Spedition Welter (C-306/12, EU:C:2013:650, t. 17.).

## 2. Teleološka razmatranja

43. Cilj pravila „najviše vrijednosti“, kao što proizlazi iz uvodne izjave 13. Provedbene uredbe, jest spriječiti da poljoprivrednik kumulira različita prava na plaćanje.

44. Međutim, kada bi se pravilo „najviše vrijednosti“ tumačilo u smislu disjunktivnog pristupa, kako se za to zalaže R. J. Feakins, poljoprivrednik bi mogao kumulirati prava na plaćanje. Na primjer, načelno bi bilo moguće podnijeti zahtjev na temelju članka 19. do 23.a Provedbene uredbe usporedno sa zahtjevom na temelju članka 42. stavka 5. Osnovne uredbe. Na taj način ne bi bilo moguće ostvariti cilj pravila „najviše vrijednosti“.

## 3. Privremeni zaključak

45. Posljedično su u cjelini jači argumenti u prilog konjunktivnom pristupu. Stoga kao privremeni zaključak potrebno je uzeti da se pravilo „najviše vrijednosti“ primjenjuje kada poljoprivrednik ispunjava uvjete za primjenu dviju ili više od sljedećih odredbi: članka 19., 20., 21., 22., 23. i 23.a Provedbene uredbe kao i članka 37. stavka 2., članka 40. i članka 42. stavaka 3. i 5. Osnovne uredbe.

46. Imajući to u vidu, sada je potrebno ispitati drugo prethodno pitanje, postavljeno za slučaj da se potvrdi konjunktivni pristup.

### *C – Drugo prethodno pitanje*

47. Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita je li pravilo „najviše vrijednosti“ nevaljano zato što Komisija nije imala ovlast donijeti ga u tom obliku ili zato što nije navela razloge za njegovo donošenje. Kao što proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose se osobito na moguću povredu načela jednakog postupanja.

48. Stoga je okvir za ispitivanje valjanosti pravila „najviše vrijednosti“ vrlo širok. Zato ću u nastavku ispitati pravnu osnovu za njegovo donošenje (u tom pogledu vidjeti odjeljak 1.), poštovanje obveze obrazlaganja od strane Komisije (u tom pogledu vidjeti odjeljak 2.), moguće narušavanje korisnog učinka pravila za iznimne okolnosti (u tom pogledu vidjeti odjeljak 3.) i načelo jednakog postupanja (u tom pogledu vidjeti odjeljak 4.).

### 1. Pravna osnova

49. Valjanost pravila „najviše vrijednosti“ najprije je potrebno detaljno ispitati s obzirom na to je li se Komisija prilikom njegova donošenja oslanjala na prikladnu pravnu osnovu. Naime, sukladno članku 13. stavku 2. UEU-a, Komisija ne smije prekoračiti granice dodijeljenih joj ovlasti.

50. U skladu s pozivanjima iz preambule Provedbene uredbe, prilikom donošenja te uredbe Komisija je kao pravnu osnovu osobito navodila članak 42. stavak 4. i članak 145. točku (c) Osnovne uredbe.

#### a) Članak 42. stavak 4. Osnovne uredbe

51. U skladu s uvodnom izjavom 13. Provedbene uredbe, pravilo „najviše vrijednosti“ izričito se temelji na članku 42. stavku 4. Osnovne uredbe.

52. Iz teksta te odredbe proizlazi jedino obveza da se definira kada se poljoprivrednici nalaze „u posebnom položaju“. Tu je obvezu Komisija ispunila u članku 18. stavku 1. i člancima 19. do 23.a Provedbene uredbe.

53. Ovlast da se definiraju posebni položaji koji daju prava na plaćanje iz nacionalne rezerve, prema stajalištu Komisije, podrazumijeva i ovlast za određivanje pravila kojima se ograničava broj ostvarenih prava.

54. Međutim, taj argument nije uvjerljiv. Sam tekst članka 42. stavka 4. Osnovne uredbe u pogledu provedbenih ovlasti Komisije upućuje u potpuno drugom smjeru. Izričito se odnosi samo na definiciju „posebnih položaja“.

55. Pretpostavka postojanja implicitne ovlasti za donošenje pravila „najviše vrijednosti“ u postojećem obliku bila bi u suprotnosti i s logičkim kontekstom članka 42. stavka 4. Osnovne uredbe. Naime, pravilo „najviše vrijednosti“ na primjer uskraćuje poljoprivredniku da ostvari prava na plaćanje iz nacionalne rezerve na temelju članka 42. stavka 5. ako je bio uključen u program restrukturiranja na temelju te odredbe i ako je na njega usto primijenjeno pravilo za iznimne okolnosti u skladu s člankom 40. Takav poljoprivrednik ne nalazi se u „posebnom položaju“ koji bi trebalo definirati na temelju članka 42. stavka 4.

56. Stoga članak 42. stavak 4. Osnovne uredbe ne može biti prikladna pravna osnova za pravilo „najviše vrijednosti“.

#### b) Članak 145. Osnovne uredbe

57. Međutim, Scottish Ministers ističe da je donošenje pravila „najviše vrijednosti“ obuhvaćeno člankom 145. Osnovne uredbe, posebno njegovom točkom (c). Na temelju te odredbe donose se „detaljna pravila za provedbu“ Osnovne uredbe, osobito o dodjeljivanju njome predviđenih potpora.

58. Sud načelno široko tumači pojam „provedbe“ u okviru zajedničke poljoprivredne politike<sup>9</sup>. U tom kontekstu Sud upućuje na posebnu ulogu Komisije u stalnom i pozornom praćenju razvoja poljoprivrednih tržišta i ističe da samo Komisija može djelovati potrebnom brzinom<sup>10</sup>. Međutim, kao što je Sud pojasnio, takvo široko tumačenje ovlasti Komisije dolazi u obzir *samo* u okviru odredbi o *poljoprivrednim tržištima*<sup>11</sup>. Inače se mora smatrati da provedbena ovlast ovlašćuje Komisiju da pojasni sadržaj osnovnog pravnog akta<sup>12</sup>. U svakom slučaju, Komisija je ovlaštena donositi provedbene mjere samo ako one nisu u suprotnosti s osnovnim pravnim aktom<sup>13</sup>.

59. Predmetni slučaj ne odnosi se na područje upravljanja tržištem. Potrebno je istaknuti da iz same Osnovne uredbe ne proizlazi zabrana ostvarivanja koristi iz više odredbi koje odstupaju od osnovnog pravila za izračun jedinstvenog plaćanja na temelju članka 37. Ništa drugo osobito ne proizlazi ni iz uvodne izjave 29. Osnovne uredbe, čijim se tekstom naprotiv mogućnost kumuliranja ostavlja otvorenom.

60. Vijeću se, kao autoru Osnovne uredbe, ne može pripisati propust koji bi doveo do pravne praznine koju treba popuniti. Autor uredbe doista se bavio mogućnošću kumuliranja prava, kao što je vidljivo iz članka 35. Osnovne uredbe. Na temelju te odredbe, za prihvatljivu površinu može se u načelu podnijeti zahtjev i za isplatu jedinstvenog plaćanja i za sva druga izravna plaćanja i potpore.

9 — Presude Rey Soda i dr. (C-23/75, EU:C:1975:142, t. 11.), Vandemoortele/EEZ (C-27/85, EU:C:1987:120, t. 14.), Italija/Komisija (C-285/94, EU:C:1997:313, t. 22.) i Somalfruit i Camar (C-369/95, EU:C:1997:562, t. 62.)

10 — Presuda Rey Soda i dr. (C-23/75, EU:C:1975:142, t. 11.)

11 — Presuda Vreugdenhil i dr. (C-22/88, EU:C:1989:277, t. 17.), moje isticanje

12 — U tom smislu vidjeti i presudu Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 39.).

13 — Presude Zuckerfabrik Franken (C-121/83, EU:C:1984:175, t. 13.) i Alessandrini i dr./Komisija (C-295/03 P, EU:C:2005:413, t. 75. i navedena sudska praksa)



61. Posljedično, prilikom donošenja pravila „najviše vrijednosti“ Komisija nije konkretizirala zabranu kumuliranja određenu Osnovnom uredbom. Suprotno tomu, sama ju je stvorila vlastitom zakonodavnom djelatnošću i na taj način dovela do sadržajne izmjene sustava Osnovne uredbe. Time je postupala izvan okvira svoje provedbene ovlasti, u skladu s kojom može detaljnije oblikovati odredbe Osnovne uredbe.

### c) Privremeni zaključak

62. Kao privremeni zaključak stoga slijedi da pravilo „najviše vrijednosti“ nije valjano s obzirom na to da ni članak 42. stavak 4. ni članak 145. Osnovne uredbe ne predstavljaju prikladnu pravnu osnovu za njegovo donošenje.

### 2. Poštovanje obveze obrazlaganja

63. Neovisno o prethodnim razmatranjima, sada je potrebno ispitati može li se nevaljanost pravila „najviše vrijednosti“ izvesti i iz povrede obveze obrazlaganja od strane Komisije.

64. Zahtjev da se pravni akti obrazlože utvrđen je u članku 296. stavku 2. UFEU-a. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, opseg obveze obrazlaganja ovisi o prirodi predmetnog pravnog akta. Kod općih akata obrazloženje se može ograničiti na navođenje cjelokupne situacije koja je dovela do donošenja mjere kao i općih ciljeva koji se njome žele ostvariti<sup>14</sup>.

65. Usto, iz sudske prakse Suda proizlazi da obveza obrazlaganja propisana člankom 296. stavkom 2. UFEU-a predstavlja bitan *postupovni zahtjev*. Taj se zahtjev mora razlikovati od pitanja *osnovanosti* obrazloženja, s obzirom na to da se ono ispituje u okviru materijalne zakonitosti predmetnog akta<sup>15</sup>.

66. Pravilo „najviše vrijednosti“ dio je općeg pravnog akta koji je Komisija donijela za provedbu programa jedinstvenih plaćanja. Kao što je naglašeno u uvodnoj izjavi 13. Provedbene uredbe, referentni iznosi za poljoprivrednike koji se nalaze u posebnom položaju mogu se utvrditi na temelju članka 42. stavka 4. Osnovne uredbe. Stoga je potrebno utvrditi popis tih posebnih položaja. Kao što se dalje navodi, Komisija želi uspostaviti i pravila kojima se sprečava da isti poljoprivrednik kumulira različita prava na plaćanje.

67. S *postupovnog* stajališta, time je Komisija u preambuli Provedbene uredbe u dovoljnoj mjeri uputila na okolnosti koje su dovele do donošenja pravila „najviše vrijednosti“. Osim toga, pojasnila je cilj koji treba postići tom odredbom. Stoga se ovdje ne radi o povredi obveze obrazlaganja propisane člankom 296. stavkom 2. UFEU-a.

### 3. Narušavanje korisnog učinka pravila za iznimne okolnosti

68. Osim već razmatranih postupovnih problema, u materijalnom pogledu postavlja se pitanje narušava li pravilo „najviše vrijednosti“ koristan učinak pravila za iznimne okolnosti. U tu svrhu najprije treba razmotriti pravilo za iznimne okolnosti, a potom i njegov odnos s odredbama o nacionalnoj rezervi.

14 — Vidjeti presude Beus (C-5/67, EU:C:1968:13, str. 144.), Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-150/94, EU:C:1998:547, t. 25.), Španjolska/Komisija (C-304/01, EU:C:2004:495, t. 51.) i Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, t. 115.).

15 — Vidjeti presude Francuska/Komisija (C-17/99, EU:C:2001:178, t. 35.), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 60.) i Gascogne Sack Deutschland/Komisija (C-40/12 P, EU:C:2013:768, t. 46.).

a) Pravilo za iznimne okolnosti

69. Pravilo za iznimne okolnosti odnosi se, s jedne strane, na poljoprivrednike čija je proizvodnja u referentnom razdoblju bila smanjena zbog više sile ili iznimnih okolnosti. S druge strane, njime su, na temelju članka 40. stavka 5. Osnovne uredbe, obuhvaćeni i poljoprivrednici koji nisu mogli ostvariti reprezentativnu proizvodnju zbog toga što su u referentnom razdoblju sudjelovali u agroekološkim mjerama. Oni su također mogli tražiti prilagodbu referentnog razdoblja prilikom izračuna referentnog iznosa.

70. Kako je Sud već utvrdio, cilj članka 40. stavka 5. Osnovne uredbe jest staviti poljoprivrednike koji su u referentnom razdoblju podlijekali agroekološkim mjerama u položaj u kojem bi bili da nisu sudjelovali u njima<sup>16</sup>. Poljoprivrednik koji je preuzeo takve obveze ne bi smio zbog toga biti stavljen u nepovoljniji položaj u okviru kasnijeg programa potpora Unije. Naime, poljoprivrednik tada nije mogao predvidjeti da bi njegova odluka mogla utjecati na buduća izravna plaćanja na temelju propisa koji je poslije donesen<sup>17</sup>. Uključivanjem agroekoloških mjera u pravilo za iznimne okolnosti Osnovne uredbe osobito se ostvaruju načelo pravne sigurnosti i načelo zaštite legitimnih očekivanja<sup>18</sup>.

71. Točno je da se, suprotno stajalištu koje je R. J. Feakins zastupao na raspravi, poljoprivrednik koji se suočio sa (stvarnom) iznimnom okolnošću, kao što su u predmetnom slučaju slinavka i šap, ne može na isti način pozvati na navedena načela. On nije preuzeo nikakve obveze, na primjer u smislu određenih agroekoloških mjera. Međutim, to ne utječe na okolnost da iz članka 40. Osnovne uredbe proizlazi cilj da se i poljoprivrednici koji su se suočili s iznimnim okolnostima, u pogledu izračuna referentnih iznosa za jedinstveno plaćanje, stave u takav položaj kao da se iznimne okolnosti nisu dogodile. Naime, pravilo za iznimne okolnosti u konačnici djeluje samo na način da se za potrebe izračuna referentnog iznosa izostavi razdoblje smanjene proizvodnje.

72. Osim toga, iz strukture pravila za iznimne okolnosti proizlazi da je autor uredbe imao za cilj da se učinci iznimnih okolnosti neutraliziraju posebno široko. Da je iznimna okolnost dovela do smanjenja proizvodnje tijekom čitavog referentnog razdoblja predviđenog člankom 38. Osnovne uredbe, na temelju članka 42. stavka 2. moglo bi se za izračun referentnog iznosa u obzir uzeti razdoblje od 1997. do 1999. godine ili dio toga razdoblja.

73. S obzirom na početni položaj kod određivanja referentnog iznosa za jedinstveno plaćanje, svrha je da se poljoprivrednik koji se nalazi u iznimnim okolnostima izjednači s poljoprivrednikom koji se nije suočio s takvim okolnostima. U tim nastojanjima autor uredbe je čak i premašio pravila koja proizlaze iz sudske prakse Suda u slučajevima sa sličnom strukturom<sup>19</sup>.

b) Odnos pravila za iznimne okolnosti i nacionalne rezerve

74. Osnovna uredba jasno razlikuje pravilo za iznimne okolnosti predviđeno člankom 40. i nacionalnu rezervu navedenu u članku 42. U slučaju nacionalne rezerve može se dogoditi da raspoloživa sredstva ne budu dovoljna da pokriju prava kojima ponajprije služe sredstva iz tog izvora. Posljedično države članice moraju linearno smanjiti prava.

75. Suprotno tomu, u slučaju pravila za iznimne okolnosti nema takvog ograničenja. Ono ne dovodi do dodatnih prava na plaćanje, nego samo do prilagodbe referentnog razdoblja za izračun jedinstvenog plaćanja. Na taj način prednost se daje slučajevima u kojima se ostvaruje pravo na primjenu pravila za iznimne okolnosti.

16 — Presuda Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, t. 29.)

17 — Presude Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, t. 26.) i Grootes (C-152/09, EU:C:2010:671, t. 36. i 44.)

18 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:319, t. 28. i 30.).

19 — Vidjeti presude Erpelding (C-84/87, EU:C:1988:245, t. 30.) i Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, t. 18.).

76. Pripremni akti za Osnovnu uredbu podupiru to razlikovanje i prednost koja se daje pravilu za iznimne okolnosti. Prema izvornom prijedlogu Komisije, glavna je svrha nacionalne rezerve da se dopune referentni iznosi poljoprivrednicima koji su se suočili s iznimnim okolnostima<sup>20</sup>.

77. Međutim, to je odbačeno tijekom savjetovanja u Vijeću odnosno s Vijećem. Nacionalna rezerva *ne bi* trebala biti previđena za slučajeve smanjene proizvodnje u referentnom razdoblju do kojih je došlo zbog iznimnih okolnosti ili agroekoloških obveza poljoprivrednika<sup>21</sup>. Suprotno tomu, iz nacionalne rezerve u konačnici je ponajprije potrebno zadovoljiti prava na plaćanje poljoprivrednika u posebnom položaju<sup>22</sup>.

78. Pravilo za iznimne okolnosti i nacionalna rezerva razlikuju se i po svojoj svrsi. Pravilo za iznimne okolnosti ima specifičnu svrhu da se izbjegnu nepovoljni učinci za poljoprivrednika koji se, kao na primjer u predmetnom slučaju, suočio s epizootijom, a koji proizlaze iz činjenice određivanja razdoblja od 2000. do 2002. kao referentnog. Suprotno tomu, nacionalna rezerva ne predstavlja dodatno pravilo za iznimne okolnosti<sup>23</sup>. Ona je najprije usmjerena na ispravljanje negativnih posljedica koje ne proizlaze iz izbora referentnog razdoblja, već iz toga što je uopće uveden sustav programa jedinstvenih plaćanja<sup>24</sup>. Stoga se u slučaju R. J. Feakinsa može pretpostaviti da je mogao primiti potporu po starom sustavu potpora povezanom s proizvodnjom, da je sam upravljao svojim gospodarstvima koja je kupio 2002.

#### c) Zaključak

79. Iz prethodnih razmatranja stoga slijedi da se u slučaju pravila za iznimne okolnosti i nacionalnih rezervi radi o dva kvalitativno različita sustava. Svrha je pravila za iznimne okolnosti izjednačiti poljoprivrednike koji su se suočili s iznimnim okolnostima s onima koji se s njima nisu suočili. Osim toga, Osnovna uredba daje prednost slučajevima koji su obuhvaćeni pravilom za iznimne okolnosti u odnosu na potraživanja iz nacionalne rezerve.

80. Suprotno tomu pravilom „najviše vrijednosti“ iz Provedbene uredbe ne razlikuju se pravila za iznimne okolnosti i nacionalna rezerva. Naprotiv, ono se paušalno oslanja na pravila kojima se nadoknađuju negativne posljedice nastale zbog primjene osnovnog pravila iz članka 37. Osnovne uredbe prilikom izračuna jedinstvenog plaćanja.

81. Na taj način pravilo „najviše vrijednosti“ narušava koristan učinak pravila za iznimne okolnosti. Poljoprivrednik bi na temelju pravila „najviše vrijednosti“ mogao smatrati da se mora odreći korištenja pravilom za iznimne okolnosti kako ne bi izgubio mogućnost za dodjelu potpore iz nacionalne rezerve. Ako je poljoprivrednik zatražio i primjenu pravila za iznimne okolnosti i potporu iz nacionalne rezerve, zbog pravila „najviše vrijednosti“ morao se odlučiti između tih dviju mogućnosti. Međutim, na taj način nije bilo moguće ostvariti smisao i svrhu pravila za iznimne okolnosti, čiji je cilj izjednačavanje poljoprivrednika koji su se suočili s iznimnim okolnostima.

82. Stoga je pravilo „najviše vrijednosti“ nevaljano jer narušava koristan učinak pravila za iznimne okolnosti iz Osnovne uredbe.

20 — Vidjeti članke 43. i 45. Prijedloga Komisije COM (2003) 23 *final*.

21 — Vidjeti u tom pogledu osobito „non-paper“ „Single payment scheme/Special cases/National Reserve“ tiskan u Prilogu IV. dokumentu Vijeća 9971/03 od 3. lipnja 2003., t. 1. red 1.

22 — U pogledu međusobnog odnosa odredbi stavaka 3. do 5. članka 42. Osnovne uredbe koje se odnose na nacionalnu rezervu vidjeti točku 48. mojeg mišljenja u predmetu *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:464).

23 — Izuzetak od toga je u svakom slučaju članak 19. Provedbene uredbe. Na tu odredbu mogu se pod određenim uvjetima pozvati proizvođači mlijeka koji se nalaze u položaju u skladu s člankom 40. Osnovne uredbe.

24 — Vidjeti i uvodnu izjavu 17. Provedbene uredbe.

#### 4. Načelo jednakog postupanja

83. Nadalje, potrebno je ispitati je li pravilo „najviše vrijednosti“ u skladu s načelom jednakog postupanja. Stranke u postupku pred Sudom posebnim su intenzitetom raspravljale o valjanosti pravila „najviše vrijednosti“ upravo iz te perspektive.

84. R. J. Feakins upućuje na okolnost da poljoprivrednik poput njega, čija je proizvodnja u referentnom razdoblju bila narušena zbog epizootije i koji je stoga iskoristio pravilo za iznimne okolnosti kako bi „normalizirao“ svoj referentni iznos, zbog pravila „najviše vrijednosti“ više ne može usporedno ostvarivati prava iz nacionalne rezerve. Ta mogućnost svakako je na raspolaganju poljoprivredniku koji se nije suočio s epizootijom, što prema mišljenju R. J. Feakinsa predstavlja nejednako postupanje za koje nema objektivnog opravdanja.

85. Suprotno tomu, Komisija, Scottish Ministers i Grčka, s obzirom na neusporedivost slučaja, osporavaju da se radi o nejednakom postupanju, a ako se utvrdi drukčije, tvrde da je ono bilo objektivno opravdano.

86. Načelo jednakog postupanja jedno je od općih načela prava Unije i utemeljeno je u člancima 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>25</sup>. Ono zahtijeva da se u usporedivim slučajevima ne postupa na različit način i da se u različitim slučajevima ne postupa na isti način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano<sup>26</sup>.

87. Prema sudskoj praksi Suda, elemente koji su svojstveni različitim situacijama i sukladno tomu njihovu usporedivost valja utvrđivati i cijeliti osobito vodeći računa o predmetu i svrsi akta Unije kojim se provodi razlikovanje u pitanju. Nadalje, načela i ciljevi područja na koje se akt odnosi moraju se također uzeti u obzir<sup>27</sup>.

##### a) Postojanje nejednakog postupanja

88. Najprije se mora utvrditi da pravilo „najviše vrijednosti“ dovodi do nejednakog postupanja. Njime se konačno razlikuje poljoprivrednik čiji je referentni iznos određen primjenom pravila za iznimne okolnosti iz Osnovne uredbe i poljoprivrednik čiji je referentni iznos izračunan u skladu s osnovnim pravilom iz članka 37. Osnovne uredbe. Prvi ne može usporedno ostvarivati prava iz nacionalne rezerve, iako se nalazi u iznimnim okolnostima, dok se drugi, koji se ne nalazi u iznimnim okolnostima, u „posebnom položaju“ može koristiti sredstvima iz nacionalne rezerve.

##### b) Ispitivanje usporedivosti slučaja

89. Slijedom navedenoga, potrebno je ispitati jesu li slučajevi usporedivi s obzirom na cilj i svrhu mjere kojom se uvodi razlikovanje kao i s obzirom na načela i ciljeve relevantnog područja.

25 — Presude Ruckdeschel i dr. (C-117/76 i C-16/77, EU:C:1977:160, t. 7.) i Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 54.)

26 — Presude IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 95.), Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23.) i Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 55.)

27 — Presude Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 25. i 26.), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 93.) i Luksemburg/Parlament i Vijeće (C-176/09, EU:C:2011:290, t. 32.)

90. U svojem nedavnom mišljenju u predmetu *Nordea Bank*<sup>28</sup> suzdržala sam se od takvog ispitivanja usporedivosti. Taj postupak odnosio se na slobodu poslovnog nastana kao i na pitanje njezine usklađenosti s određenim nacionalnim poreznim propisima. U tom slučaju smatrala sam da moram tako postupiti jer se sudska praksa o tumačenju temeljnih sloboda razvila i ne postoje jasni kriteriji koje Sud primjenjuje kada ispituje usporedivost činjeničnih stanja u predmetima iz poreznog prava<sup>29</sup>.

91. U predmetnom slučaju nema takvih nejasnoća. Pitanje usporedivosti ovdje se postavlja s obzirom na opće načelo jednakog postupanja, a ne u specifičnom okviru temeljnih sloboda i poreznog prava pa ću ga zasebno ispitati.

92. Kao što je već navedeno, svrha je pravila za iznimne okolnosti izjednačiti poljoprivrednika koji se može pozvati na odredbu zbog iznimnih okolnosti s poljoprivrednikom koji se nije suočio s njima<sup>30</sup>. S obzirom na cilj koji Vijeće kao autor uredbe nastoji ostvariti, možemo utvrditi da su slučajevi usporedivi.

### c) Opravdanje

#### i) Mjerilo ispitivanja

93. U nastavku valja pojasniti postoji li opravdanje za nejednako postupanje.

94. Kao što Komisija i Scottish Ministers pravilno navode, Sud zakonodavcu Unije načelno priznaje široku marginu prosudbe u području zajedničke poljoprivredne politike, što je povezano s ograničenjem sudskog nadzora na očite pogreške u ocjeni i zlouporabu diskrecijske ovlasti<sup>31</sup>.

95. Međutim, članak 42. stavak 4. Osnovne uredbe, kao konkretizaciju općeg načela jednakog postupanja, izričito zahtijeva od država članica da kod određivanja referentnih iznosa za poljoprivrednike u posebnom položaju osiguraju jednako postupanje prema poljoprivrednicima. U istom smislu, i Komisija je dužna poštovati načelo jednakog postupanja kada se oslanja na tu odredbu kako bi odredila uvjete pod kojima poljoprivrednik može ostvariti prava na plaćanje iz nacionalne rezerve<sup>32</sup>.

96. Stoga je potrebno ispitati je li nejednako postupanje prema dvojici poljoprivrednika, ovisno o referentnom razdoblju na temelju kojega je izračunan referentni iznos za jedinstveno plaćanje, objektivno opravdano.

#### ii) Objektivno opravdanje

97. Komisija smatra da je nejednako postupanje opravdano ciljem da se poljoprivrednika spriječi u kumuliranju različitih koristi. To služi zaštiti financijskih interesa onih poljoprivrednika čije je jedinstveno plaćanje izračunano na temelju osnovnog pravila iz članka 37. Osnovne uredbe. Velik broj prava na plaćanje iz nacionalne rezerve treba na temelju članka 42. stavaka 1. i 7. Osnovne uredbe izjednačiti linearnim smanjenjem referentnih iznosa koji se dodjeljuju izvan nacionalne rezerve.

28 — C-48/13, EU:C:2014:153

29 — Vidjeti točku 21. i sljedeće mojeg mišljenja u predmetu *Nordea Bank* (C-48/13, EU:C:2014:153).

30 — Točka 69. i sljedeće ovog mišljenja

31 — U pogledu margine prosudbe Vijeća vidjeti presude *Stölting* (C-138/78, EU:C:1979:46, t. 7.), *Fedesa i dr.* (C-331/88, EU:C:1990:391, t. 8. i 14.), *Jippes i dr.* (C-189/01, EU:C:2001:420, t. 80.) te *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, EU:C:2013:169, t. 43.). U pogledu margine prosudbe Komisije vidjeti presudu *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 80.).

32 — Vidjeti presudu *Franz Egenberger* (C-313/04, EU:C:2006:454, t. 36.).

98. Cilj koji iznosi Komisija načelno treba smatrati legitimnim. Kao što sam već navela, osobito su sredstva iz nacionalne rezerve oskudna i može biti svrhovito ograničiti broj prava koja se iz nje ostvaruju<sup>33</sup>.

99. Međutim, suprotno na primjer stajalištu Scottish Ministersa, nije točno da pravilo za iznimne okolnosti samo po sebi već predstavlja korist. Naprotiv, njegova je svrha nadoknaditi negativne posljedice dotičnom poljoprivredniku. Pravilo „najviše vrijednosti“ u postojećem obliku stoga dovodi do toga da se poljoprivrednici koji se nalaze u iznimnim okolnostima neopravdano stavljaju u nepovoljniji položaj.

100. U tim okolnostima treba odbiti argument da bi primjena pravila za iznimne okolnosti mogla dovesti čak u pretjeranu prednost poljoprivrednika u položaju iznimnih okolnosti jer se izračun njegova referentnog iznosa potencijalno temeljio na razdoblju s posebno visokom proizvodnjom i to je posljedično bilo temelj za jedinstveno plaćanje.

101. Takva posljedica jednostavno je svojstvena postupku koji je autor uredbe predvidio za izračun jedinstvenog plaćanja. Mjerodavna je proizvodnja u referentnom razdoblju. U tom razdoblju mnogi poljoprivrednici mogli su iskazati iznadprosječan prinos. Međutim, proizvodnja drugih poljoprivrednika mogla je biti smanjena, premda se nisu suočili s iznimnim okolnostima. Nijedan od tih dvaju slučajeva nisu razlog za korektivnu intervenciju.

### iii) Privremeni zaključak

102. Stoga dolazim do privremenog zaključka da je pravilo „najviše vrijednosti“ nevaljano i zbog povrede načela jednakog postupanja s obzirom na to da se tom odredbom sprečava poljoprivrednika u ostvarivanju prava na plaćanje iz nacionalne rezerve na temelju članka 22. Provedbene uredbe ako je na njega već primijenjeno pravilo za iznimne okolnosti u skladu s člankom 40. Osnovne uredbe.

### D – Treće prethodno pitanje

103. Naposljetku, svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita je li pravilo „najviše vrijednosti“ primjenjivo u slučaju kada je poljoprivrednik, kao što je R. J. Feakins, 2005. dobio privremeno odobrenje za dodjelu prava na plaćanje iz nacionalne rezerve za gospodarstvo, ali je tu dodjelu prvi put prijavio tek 2007., kada je sam preuzeo to gospodarstvo, u obrascu kojim je zatražio stvarnu isplatu.

104. Sud koji je uputio zahtjev postavio je ovo pitanje samo za slučaj da se utvrdi da pravilo „najviše vrijednosti“ nije nevaljano. S obzirom na moje navode o drugom prethodnom pitanju, nepotrebno je odgovarati na to pitanje, ali čini se potrebnim, podredno i ukratko, dati sljedeće napomene.

105. Pravilo „najviše vrijednosti“ poziva se na „broj prijavljenih hektara u prvoj godini primjene programa jedinstvenih plaćanja“. Prema stajalištu R. J. Feakinsa, pravilo „najviše vrijednosti“ stoga je primjenjivo jedino na zahtjeve podnesene u prvoj godini primjene programa jedinstvenih plaćanja, to jest u 2005.

106. R. J. Feakins te je godine prilikom navođenja određenog broja hektara zatražio privremenu dodjelu prava na plaćanje iz nacionalne rezerve za oba svoja gospodarstva koja je kupio 2002., što mu je potom najprije i odobreno.

33 — Mišljenje u predmetu *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:464, t. 64.)

107. Međutim, stvarna isplata plaćanja dodatno pretpostavlja podnošenje zahtjeva za potporu na temelju članka 22. Osnovne uredbe („obrazac SIGC“). Za gospodarstvo koje je stekao 2007. R. J. Feakins takav je zahtjev prvi put predao te godine. R. J. Feakins sada tvrdi da poljoprivrednik „prijavljuje“ broj hektara samo kada ih navodi u obrascu SIGC i da se na njegovu prijavu predanu 2007. obrascem SIGC ne može primijeniti pravilo „najviše vrijednosti“.

108. Neovisno o tome je li stajalište da se pravilo „najviše vrijednosti“ primjenjuje isključivo u prvoj godini programa jedinstvenih plaćanja pravilno, treba istaknuti sljedeće: člankom 12. Provedbene uredbe uređena je prva dodjela prava na plaćanje. U skladu sa stavkom 8. navedenog članka, za utvrđivanje prava na plaćanje, osim za prava iz nacionalne rezerve, nije potrebno prijaviti nikakve parcele.

109. Kao što Komisija pravilno navodi, iz toga *a contrario* proizlazi da nije moguće privremeno dodijeliti prava na plaćanje iz nacionalne rezerve bez prijave odgovarajućih površina.

110. Suprotno stajalištu R. J. Feakinsa, nije moguće tumačiti pravilo „najviše vrijednosti“ na način da navođenje broja hektara u zahtjevu za privremenu dodjelu prava na plaćanje ne predstavlja „prijavu“ tih površina.

#### E – Ograničenje učinaka u vremenu utvrđenja nevaljanosti

111. Komisija je na raspravi zatražila ograničenje učinaka u vremenu presude za slučaj da Sud ospori valjanost pravila „najviše vrijednosti“.

112. Kada Sud u okviru prethodnog postupka utvrdi nevaljanost akta tijela Unije, ta presuda kao i presuda o poništenju načelno imaju retroaktivan učinak<sup>34</sup>. Kada Sud zbog važnih razloga pravne sigurnosti to smatra potrebnim, može analognom primjenom članka 264. stavka 2. UFEU-a odrediti održavanje određenih učinaka spornog akta<sup>35</sup>.

113. Komisija smatra da će države članice imati ozbiljne poteškoće u pogledu ponovnog izračuna prava poljoprivrednika ako bi se pravilo „najviše vrijednosti“ utvrdilo nevaljanim bez ograničenja vremenskih učinaka samo na budućnost.

114. Ustvari, da pravilo „najviše vrijednosti“ nije doneseno u postojećem obliku, poljoprivrednici koji su iskoristili pravilo za iznimne okolnosti mogli bi usporedno ostvarivati prava na plaćanje iz nacionalne rezerve. Povećano korištenje prava iz nacionalne rezerve bilo bi ovisno o okolnostima popraćeno, kao posljedicom na temelju članka 42. stavka 7. Osnovne uredbe, linearnim smanjenjem referentnih iznosa ostalih poljoprivrednika. Na taj bi način utvrđenje nevaljanosti pravila „najviše vrijednosti“ osobito narušilo financijske interese potonjih poljoprivrednika.

115. Za potrebe predmetnoga slučaja potrebno je istaknuti da ne postoje detaljni podaci o učestalosti primjene pravila za iznimne okolnosti. Isto tako, nije moguće procijeniti koliko bi se dodatnih prava na plaćanje iz nacionalne rezerve ostvarilo. Uostalom, može se pretpostaviti da već sada postoje pravomoćne odluke u pretežnom broju slučajeva u kojima je zatražena dodjela jedinstvenog plaćanja na temelju Osnovne uredbe.

116. Dakle, nema dovoljno osnova koje bi opravdale ograničenje učinaka presude u vremenu zbog važnih razloga pravne sigurnosti.

34 — Presude Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, t. 17.) i FMC i dr. (C-212/94, EU:C:1996:40, t. 56.)

35 — Presude Lomas i dr. (C-38/90 i C-151/90, EU:C:1992:116, t. 24.), Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, t. 35.), Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, t. 121.) i Volker und Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 93.)

**V – Zaključak**

117. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

Članak 18. stavak 2. Uredbe (EZ) 795/2004 nije valjan.