



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 20. travnja 2016.¹

Predmet C-113/14

**Savezna Republika Njemačka
protiv
Europskog parlamenta,**

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Izbor pravne osnove – UFEU – Članak 43. stavci 2. i 3. –
Zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda – Uredba (EU) br. 1308/2013 – Članak 7. –
Uredba (EU) br. 1370/2013 – Članak 2. – Mjere o utvrđivanju cijena – Referentni pragovi –
Intervencijske cijene“

I – Uvod

1. Godina je 2016. nove ere. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) podliježe redovnom zakonodavnom postupku... cijeli ZPP? Ne! Naime, jedna nepopustljiva odredba UFEU-a o ZPP-u još se uvijek protivi tom redovnom zakonodavnom postupku. A život nije jednostavan onima koji trebaju razgraničiti područje primjene te odredbe².

2. Ugovorom iz Lisabona iz temelja je izmijenjen sustav „horizontalnih“ nadležnosti u području ZPP-a. Dok je prije 1. prosinca 2009., dana stupanja na snagu tog ugovora, samo Vijeće Europske unije bilo nadležno za donošenje mjera na prijedlog Europske komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom³, sada je u UFEU-u predviđeno da Parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, uspostavljaju zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta te utvrđuju ostale odredbe potrebne za provođenje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike i zajedničke ribarstvene politike (članak 43. stavak 2. UFEU-a) te da Vijeće na prijedlog Komisije usvaja mjere, među ostalim, o utvrđivanju cijena (članak 43. stavak 3. UFEU-a).

3. Ta je izmjena već ubrzo dovela do spora između Komisije i Parlamenta, s jedne strane, i Vijeća, s druge strane, u pogledu načina razgraničenja tih dviju pravnih osnova⁴.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Ljubitelji stripova prepoznat će parafrazu teksta s prve stranice svake pustolovine Asterixa. Pazit ću da dodatno ne produbim usporedbu s ovim predmetom.

3 — Člankom 37. stavkom 2. trećim podstavkom UEZ-a bilo je predviđeno sljedeće: „Vijeće, na prijedlog Komisije te nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, odlučujući kvalificiranom većinom, donosi uredbe, izdaje direktive ili donosi odluke, ne dovodeći u pitanje preporuke koje također može donositi.“

4 — Vidjeti presude od 26. studenoga 2014., Parlament i Komisija/Vijeće (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400) i od 1. prosinca 2015., Parlament i Komisija/Vijeće (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790).

4. U ovom predmetu, trećem u kojem se radi o članku 43. stavcima 2. i 3. UFEU-a, Savezna Republika Njemačka podnijela je tužbu protiv Parlamenta i Vijeća jer su donijeli uredbu na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, umjesto članka 43. stavka 3. UFEU-a⁵. Zahtijeva poništenje članka 7. Uredbe (EU) br. 1308/2013 (u daljnjem tekstu: Uredba o jedinstvenom ZOT-u)⁶, koja je donesena u okviru redovnog zakonodavnog postupka na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, i članka 2. Uredbe (EU) br. 1370/2013 (u daljnjem tekstu: Uredba o utvrđivanju)⁷, koja je donesena na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a.

5. Stoga će Sud još jednom trebati pojasniti u kojim se okolnostima zakonodavne ili druge mjere u području poljoprivrede ili ribarstva trebaju donijeti u okviru redovnog zakonodavnog postupka, a u kojima ih donosi samo Vijeće.

6. To je pitanje od velike ustavnopravne važnosti⁸. Sud će imati priliku političke institucije podsjetiti na to da za izbor pravne osnove akta nisu mjerodavni postupci, nego pravna osnova određuje postupke donošenja akta⁹.

II – Pravni okvir

A – UFEU

7. U članku 40. stavcima 1. i 2. UFEU-a navodi se:

„1. Radi ostvarivanja ciljeva [ZPP-a] uspostavlja se zajednička organizacija poljoprivrednih tržišta.

[...]

2. Zajednička organizacija [...] može uključivati sve mjere potrebne za ostvarivanje [ZPP-a], osobito reguliranje cijena [...].”

8. Člankom 43. stavkom 2. UFEU-a određuje se:

„Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom, uspostavljaju zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta predviđenu u članku 40. stavku 1. te utvrđuju ostale odredbe potrebne za provođenje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike i zajedničke ribarstvene politike.”

9. Članak 43. stavak 3. UFEU-a glasi:

„Vijeće na prijedlog Komisije usvaja mjere o utvrđivanju cijena, nameta, potpora i količinskih ograničenja te o utvrđivanju i raspodjeli mogućnosti ribolova.”

5 — Treba napomenuti da, iako se Vijeće pred Sudom nalazi u svojstvu tuženika, ono u biti iznosi slične argumente kao tužitelj.

6 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671.)

7 — Uredba Vijeća od 16. prosinca 2013. o utvrđivanju mjera za određivanje određenih potpora i subvencija vezanih uz zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda (SL 2013., L 346, str. 12.)

8 — Vidjeti u tom smislu i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Parlament i Komisija/Vijeće (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:337, br. 39).

9 — Vidjeti presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 80.).

B – Uredba o jedinstvenom ZOT-u

10. U uvodnim izjavama 2., 5., 10., 12. i 14. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u navodi se:

„(2) Ova bi uredba trebala sadržavati sve temeljne elemente zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda.

[...]

(5) U skladu s člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, Vijeće donosi mjere za utvrđivanje cijena, nameta, potpora i količinskih ograničenja. Kada se primjenjuje članak 43. stavak 3. UFEU-a, ova bi Uredba, radi jasnoće, trebala izričito upućivati na činjenicu da će Vijeće na toj pravnoj osnovi donositi mjere.

[...]

(10) Kako bi se stabilizirala tržišta i osigurao primjeren životni standard poljoprivredne zajednice, razvijen je diferencirani sustav tržišnih potpora za različite sektore i uvedeni su programi izravnih potpora, uzimajući u obzir različite potrebe u svakom od tih sektora s jedne strane te međusobnu ovisnost različitih sektora s druge strane. Te su mjere u obliku javne intervencije ili plaćanja potpore za privatno skladištenje. I dalje postoji potreba za zadržavanjem mjera tržišne potpore, uz njihovu istovremenu racionalizaciju i pojednostavljivanje.

[...]

(12) Radi jasnoće i transparentnosti, odredbe o javnoj intervenciji trebale bi biti podložne zajedničkoj strukturi, ali bi pritom trebalo zadržati politiku koja se provodi u svakom sektoru. U tu svrhu potrebno je razlikovati referentne pragove i interventne cijene i definirati potonje. [...]

[...]

(14) Cijena javne intervencije trebala bi se sastojati od fiksne cijen[e] za određene količine za neke proizvode, a u drugim slučajevima trebala bi ovisiti o natječaju, odražavajući praksu i iskustva iz prethodnih ZOT-ova [zajedničkih organizacija tržišta].”

11. U članku 7. („Referentni pragovi”) Uredbe o jedinstvenom ZOT-u koji je dio „Uvodnih odredbi” predviđa se:

„1. Utvrđeni su sljedeći referentni pragovi:

- (a) s obzirom na sektor žitarica, 101,31 EUR po toni, vezano uz veleprodaju, za robu isporučenu u skladište, prije istovara;
- (b) s obzirom na neoljuštenu rižu, 150 EUR po toni za standardnu kvalitetu, kako je definirano u Prilogu III. točki A, vezano uz veleprodaju, za robu isporučenu u skladište, prije istovara;
- (c) s obzirom na šećer standardne kvalitete, kako je definirano u Prilogu III. točki B, vezano uz nepakirani šećer, franko tvornica:
 - i. za bijeli šećer: 404,4 EUR po toni,
 - ii. za sirovi šećer: 335,2 EUR po toni;

- (d) s obzirom na sektor govedine i teletine, 2224 EUR po toni za trupove muških goveda konformacije/stupnja prekrivenosti masnim tkivom klase R3, kako je utvrđeno u ljestvici Unije za klasiranje trupova goveda u dobi od osam mjeseci ili više kako je navedeno u Prilogu IV. točki A;
- (e) s obzirom na sektor mlijeka i mliječnih proizvoda:
 - i. 246,39 EUR za 100 kg maslaca;
 - ii. 169,80 EUR za 100 kg obranog mlijeka u prahu;
- (f) s obzirom na svinjetinu, 1509,39 EUR po toni za trupove svinja standardne kvalitete definiranih u smislu težine i sadržaja nemasnog mesa kako je utvrđeno u ljestvici Unije za klasiranje trupova svinja iz Priloga IV. točki B kako slijedi:
 - i. trupovi težine od 60 kg do manje od 120 kg: klasa E;
 - ii. trupovi težine od 120 kg do 180 kg: klasa R;
- (g) s obzirom na sektor maslinova ulja:
 - i. 1779 EUR po toni za ekstradjevičansko maslinovo ulje;
 - ii. 1710 EUR po toni za djevičansko maslinovo ulje;
 - iii. 1524 EUR po toni za maslinovo ulje lampante koje sadržava 2 stupnja slobodnih masnih kiselina, pri čemu se taj iznos smanjuje za 36,70 EUR po toni za svaki dodatni stupanj kiselosti.

2. Referentne pragove određene u stavku 1. revidira Komisija, uzimajući u obzir objektivne kriterije, a posebno kretanja u proizvodnji, troškove proizvodnje (posebno ulazna sredstva) te tržišne trendove. Prema potrebi, referentni pragovi ažuriraju se u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom s obzirom na kretanja u proizvodnji i na tržištima.”

12. U članku 15. („Cijena javne intervencije”) te uredbe određuje se:

„1. Cijena javne intervencije znači:

- (a) cijena po kojoj se proizvodi otkupljuju u okviru javne intervencije ako se otkup provodi po fiksnoj cijeni;
- (b) najviša cijena po kojoj se proizvodi prihvatljivi za javnu intervenciju mogu otkupiti ako se otkup provodi preko natječaja.

2. Mjere za utvrđivanje razine cijene javne intervencije, uključujući iznose povećanja i smanjenja, poduzima Vijeće u skladu s člankom 43. stavkom 3. UFEU-a.”

C – Uredba o utvrđivanju

13. U uvodnim izjavama 2. i 3. Uredbe o utvrđivanju navodi se:

- „(2) Radi jasnoće i transparentnosti za te bi odredbe trebalo predvidjeti zajedničku strukturu, ali pri tom zadržati politiku koja se provodi u svakom sektoru. U tu je svrhu primjereno razlikovati referentne pragove utvrđene u Uredbi [o jedinstvenom ZOT-u], s jedne strane, i intervencijske cijene, s druge strane, te definirati potonje [...]
- (3) Trebalo bi predvidjeti razinu cijene javne intervencije po kojoj se vrši otkup po fiksnoj cijeni ili putem natječajnog postupka, uključujući slučajeve kada može biti potrebna prilagodba cijena javne intervencije [...]

14. U članku 1. („Područje primjene”) te uredbe predviđa se:

„Ova uredba predviđa mjere za utvrđivanje cijena, pristojbi, potpore i količinskih ograničenja vezanih za zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta utvrđenih u Uredbi [o jedinstvenom ZOT-u].”

15. U članku 2. („Cijene javne intervencije”) Uredbe određuje se:

„1. Razina cijene javne intervencije:

- (a) za običnu pšenicu, tvrdu (durum) pšenicu, ječam, kukuruz, rižu u ljusci i obrano mlijeko u prahu jednaka je odgovarajućem referentnom pragu navedenom u članku 7. Uredbe [o jedinstvenom ZOT-u] u slučaju otkupa po fiksnoj cijeni te ne smije prelaziti odgovarajući referentni prag u slučaju otkupa putem natječaja;
- (b) za maslac je jednaka 90 % referentnog praga određenog u članku 7. Uredbe [o jedinstvenom ZOT-u] u slučaju otkupa po fiksnoj cijeni te ne prelazi 90 % referentnog praga u slučaju otkupa putem natječaja;
- (c) za govedinu i teletinu, ne smije biti viša od cijene iz članka 13. stavka 1. točke (c) Uredbe [o jedinstvenom ZOT-u].

2. Cijene javne intervencije za običnu pšenicu, tvrdu (durum) pšenicu, ječam, kukuruz i rižu u ljusci iz stavka 1. usklađuju se prema povećanju ili smanjenju tih cijena na temelju glavnih kriterija kvalitete za navedene proizvode.

3. Komisija donosi provedbene akte kojima se utvrđuju povećanja ili smanjenja cijene javne intervencije proizvoda iz stavka 2. ovog članka prema uvjetima utvrđenima u navedenim provedbenim aktima. Ti provedbeni akti usvajaju se u skladu s postupkom provjere iz članka 15. stavka 2.”

III – Okolnosti spora

16. Zajednička organizacija poljoprivrednih tržišta prvi je put jedinstveno i sveobuhvatno kodificirana u Uredbi (EZ) br. 1234/2007¹⁰ na temelju članka 37. UEZ-a.

10 — Uredba Vijeća od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode (SL 2007., L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.) U pogledu pripremnih akata te uredbe vidjeti Hartig Danielsen, J., *EU agricultural law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013, str. 56.

17. Nakon stupanja na snagu UFEU-a Komisija je 12. listopada 2011. dostavila pet prijedloga uredbi Parlamenta i Vijeća odnosno samo Vijeća čiji je predmet bila sveobuhvatna reforma ZPP-a. Među njima je bio prijedlog Uredbe Parlamenta i Vijeća o jedinstvenom ZOT-u. Taj „prijedlog reforme” temeljio se na članku 43. stavku 2. UFEU-a i u svojem je članku 7. sadržavao odredbu o utvrđivanju „referentnih cijena”.

18. Istog je dana Komisija predstavila prijedlog Uredbe Vijeća za uspostavu mjera koje se odnose na određivanje određenih potpora i subvencija vezanih uz zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda koji se temeljio na članku 43. stavku 3. UFEU-a.

19. Parlament je 4. srpnja 2012. odobrio izvješće Odbora za poljoprivredu i ruralni razvoj u čijem je obrazloženju utvrđeno da je Komisijin prijedlog Uredbe o jedinstvenom ZOT-u u suprotnosti s ovlastima zakonodavca u skladu s člankom 43. stavkom 2. UFEU-a i u kojem je stoga predloženo „brisanje svih odredbi koje se odnose na članak 43. stavak 3. [UFEU-a].”

20. Predsjedništvo Vijeća uputilo je 13. rujna 2012. Posebnom odboru za poljoprivredu radni dokument iz kojeg je proizlazilo da bi, prema njegovu mišljenju, u skladu s člankom 43. stavkom 3. UFEU-a samo Vijeće trebalo, među ostalim, utvrđivati referentne cijene poljoprivrednih proizvoda koji mogu biti predmet javnih intervencija. U skladu sa zaključkom Vijeća¹¹ tom se stajalištu na sljedećoj sjednici Posebnog odbora za poljoprivredu 17. rujna 2012. pridružila „vrlo velika većina” država članica.

21. Nakon toga je Glavno tajništvo Vijeća 12. listopada 2012. dostavilo nacrt Uredbe o utvrđivanju koji je uz intervencijske cijene uključivao i „referentne cijene”. Posebni odbor Vijeća za poljoprivredu prihvatio je taj nacrt 5. studenoga 2012.

22. Predsjedništvo Vijeća dostavilo je konsolidirane verzije nacrtu Uredbe o jedinstvenom ZOT-u 13. prosinca 2012. i 12. ožujka 2013. U naslovu članka 7. prve rečenice obaju nacrtu upućivalo se na referentne cijene te je kasnije navedeno da „mjere o utvrđivanju referentnih cijena” [...] donosi Vijeće u skladu s člankom 43. stavkom 3. [UFEU-a].”

23. Parlament je 13. ožujka 2013. prihvatio izmjenu kojom su sve referentne cijene ponovno uključene u članak 7. nacrtu Uredbe o jedinstvenom ZOT-u.

24. Između 11. travnja i 26. lipnja 2013. zbog spora među institucijama došlo je do više od deset neformalnih trijaloga o budućoj Uredbi o jedinstvenom ZOT-u. Pri kraju faze tih trijaloga, 4. lipnja 2013., Glavno tajništvo Vijeća uputilo je izvješće iz kojeg se može zaključiti da je utvrđivanje referentnih cijena i dalje sporno. Tijekom posljednjih trijaloga Parlament je najavio da neće odobriti paket reformi ZPP-a ako Uredba o jedinstvenom ZOT-u ne bude sadržavala propise o referentnim cijenama.

25. Predsjedništvo vijeća predstavilo je 21. lipnja 2013. radni dokument u okviru pripreme sjednice od 24. i 25. lipnja 2013. u kojem se odražavalo stanje trijaloga. Taj je dokument uključivao „referentne cijene” („Reference prices”).

26. Predsjedništvo Vijeća 25. lipnja 2013. uputilo je dodatak radnom dokumentu koji se odnosio na preostala sporna pitanja. Pod naslovom „Stajalište o odredbama koje se odnose na članak 43. stavak 3.” („Positions on Article 43(3) related provisions”), u vezi s Uredbom o jedinstvenom ZOT-u, ono je kao kompromisno rješenje („landing zone”) predložilo upotrebu pojma „referentni pragovi”.

11 — Vidjeti Vijeće, Zaključak od 28. rujna 2012. o 1438. sjednici Posebnog odbora za poljoprivredu od 17. rujna 2012., 13828/12, str. 5., br. 1 (Prilog A.2 tužbi).

27. U noći s 25. na 26. lipnja 2013. nakon više prekida sjednice kvalificirana većina u Vijeću konačno je prihvatila zahtjev Parlamenta da se referentne cijene, koje su se sada nazivale „referentni pragovi”, uključe u članak 7. Uredbe. Međutim, njemačka vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine nisu se složile s tom izmjenom općeg stajališta i bile su suzdržane.

28. Predsjedništvo Vijeća uputilo je 25. rujna 2013. radni dokument koji je sadržavao cjelokupnu konsolidiranu verziju nacrtu Uredbe o jedinstvenom ZOT-u. U toj se verziji u cjelokupnom nacrtu odražavao sporazum postignut tijekom unutarnjih trijaloga. Članak 7. konsolidirane verzije nacrtu Uredbe o jedinstvenom ZOT-u nosio je naslov „Referentni pragovi”, a ne više „Referentne cijene”. Sadržaj je uredbe u preostalom dijelu ostao nepromijenjen.

29. Glavno je tajništvo Vijeća 13. prosinca 2013. delegacijama uputilo bilješku u kojoj je utvrđeno da „su rezultati pregovora o korištenju člankom 43. stavkom 3. [UFEU-a] dio općeg kompromisa o aktualnoj reformi ZPP-a te ničim ne prejudiciraju stajališta pojedinih institucija o području primjene te odredbe, kao ni buduću razvoj događaja po tom pitanju, osobito kada je riječ o novoj sudskoj praksi Suda Europske unije”.

30. Pod naslovom „Izjava Vijeća o članku 43. stavku 3. [UFEU-a]” navedeno je da je, što se tiče rezultata pregovora o ZPP-u, prilikom trijaloga tijekom lipnja 2013. „Vijeće potvrdilo da je jedini cilj njegove odluke kojom se želi postići to da se Uredba o jedinstvenom ZOT-u odnosi na pitanja obuhvaćena člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, omogućiti postizanje kompromisa u iznimnim okolnostima tog trijaloga”.

31. Njemačka vlada izjavila je da zbog različitih razloga ne može podržati određene prijedloge odredbi iz nacrtu Uredbe o jedinstvenom ZOT-u. Istaknula je da je, na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a, donošenje, među ostalim, „mjera o utvrđivanju cijena” na prijedlog Komisije u isključivoj nadležnosti Vijeća. Odstupanje od tog pravila o podjeli nadležnosti između institucija Unije nije prihvatljivo i stoga je njemačka vlada odbila prijedlog Uredbe.

32. Pri glasovanju o donošenju Uredbe o jedinstvenom ZOT-u 16. prosinca 2013. njemačka vlada usprotivila se njezinu donošenju, a Ujedinjena Kraljevina bila je suzdržana. Pri glasovanju o donošenju Uredbe o utvrđivanju, koje je održano isti dan, njemačka vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine bile su suzdržane. Pritom je Vijeće u zapisniku sa svoje sjednice „potvrdilo da je jedini cilj njegove odluke kojom se želi postići to da se Uredba o jedinstvenom ZOT-u odnosi na pitanja obuhvaćena člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, omogućiti postizanje kompromisa u iznimnim okolnostima tog trijaloga” i da „to nema nikakav utjecaj na stajalište koje će Vijeće ubuduće nadalje zauzimati u pogledu zaštite ovlasti koje su mu dodijeljene Ugovorom iz Lisabona”.

IV – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

33. Njemačka vlada od Suda zahtijeva poništenje obiju spornih odredbi, održavanje na snazi njihovih učinaka do stupanja na snagu uredbi donesenih na prikladnoj pravnoj osnovi te nalažanje snošenja troškova Parlamentu i Vijeću.

34. U svojem odgovoru na tužbu Parlament od Suda zahtijeva da tužbu proglasi nedopuštenom i, podredno, da je odbije te da Saveznoj Republici Njemačkoj naloži snošenje troškova.

35. Vijeće prepušta Sudu odluku o glavnim zahtjevima njemačke vlade i, osim toga, od Suda zahtijeva da, u slučaju da prihvati te zahtjeve, presudi da se učinci pobijanih odredbi trebaju održati na snazi do stupanja na snagu odredbi donesenih na prikladnoj pravnoj osnovi te da svakoj strani naloži snošenje vlastitih troškova.

36. Češka vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine intervenirale su u potporu tužbenom zahtjevu njemačke vlade, dok je Komisija intervenirala u potporu Parlamentu.

37. Sve gore navedene stranke sudjelovale su na usmenoj raspravi održanoj 3. veljače 2016.

V – Analiza

A – *Dopuštenost*

1. Ključna argumentacija stranaka

38. Parlament i Komisija smatraju da tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu jer se članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u ne može odvojiti od ostatka akta. Parlament smatra da ta odredba u potpunosti odgovara ciljevima Uredbe i da služi za njihovo ostvarivanje. Naime, bit Uredbe o jedinstvenom ZOT-u izmijenila bi se kad bi se poništio njezin članak 7. Osim toga, ta odredba u okviru Uredbe ima više funkcija koje su, pak, povezane s drugim odredbama Uredbe.

39. Njemačka vlada i vlade koje su intervenirale u postupak te Vijeće upućuju na to da ni Parlament ni Komisija nisu naveli kako bi se i u kojoj mjeri poništenjem članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u mogla promijeniti bit te uredbe koja sadržava više od 200 odredbi o svim aspektima i sektorima ZPP-a.

2. Ocjena

40. Djelomično poništenje akta Unije moguće je samo u mjeri u kojoj su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta. Taj uvjet nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti¹².

41. Ni cjelokupnim konceptom Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, čiji je spektar tema prilično heterogen, ni sadržajem njezina članka 7. ili vezom između referentnih pragova i intervencijskih cijena¹³ ne upućuje se na to da pobijena odredba nije odvojiva. Ne vidim nijedan ključni element na temelju kojeg bi bilo moguće tvrditi da bi se bit Uredbe o jedinstvenom ZOT-u izmijenila kad bi se poništila pobijana odredba.

42. Predmetnu tužbu stoga smatra dopuštenom.

12 — Vidjeti presudu Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 16. i navedenu sudsku praksu).

13 — Vidjeti ocjenu merituma u ovom mišljenju.

B – *Meritum*

1. Zahtjev za poništenje članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u

a) Ključna argumentacija stranaka

i) Njemačka vlada

43. Njemačka vlada ističe da su Parlament i Vijeće članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u temeljili na pogrešnoj pravnoj osnovi. Budući da „referentne cijene”, koje su naposljetku preimenovane u „referentne pragove”, predstavljaju „mjere o utvrđivanju cijena”, članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u obvezno se morao temeljiti na članku 43. stavku 3. UFEU-a.

44. U potporu svojem zahtjevu za poništenje njemačka vlada upućuje na prethodno pravno uređenje u pogledu zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta, koje proizlazi iz Uredbe br. 1234/2007, u čijoj je uvodnoj izjavi 16. „referentna cijena” definirana kao cijena koja se temelji na političkoj odluci Vijeća. Uredbom br. 1234/2007 Vijeću je izričito dodijeljena ovlast izmjene referentnih cijena. Osim toga, iz prethodne zajedničke organizacije poljoprivrednog tržišta i pripremnih akata Uredbe o jedinstvenom ZOT-u (a posebno njezina članka 7.) vidljivo je da se sustav mjera o utvrđivanju cijena poljoprivrednih proizvoda sadržajno nije izmijenio te da referentne cijene, odnosno pragovi i dalje predstavljaju „sigurnosnu mrežu” ZPP-a. Suprotno tome, uključivanje članka 7. u Uredbu o jedinstvenom ZOT-u i zamjena izraza „referentne cijene” izrazom „referentni pragovi” temelje se na političkom kompromisu čija je isključiva svrha bila ne dopustiti neuspjeh cijelog paketa reforme ZPP-a.

45. Pozivajući se na tekst članka 43. stavka 3. UFEU-a, njemačka vlada ističe da su u skladu s tom odredbom, u kojoj se ne razlikuju cijene u užem i širem smislu, nego se samo govori o „mjerama o utvrđivanju cijena”, svi ključni elementi utvrđivanja cijena u nadležnosti Vijeća. Budući da se člankom 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u utvrđuje precizna novčana jedinica za određene poljoprivredne proizvode i da se, slijedom toga, člankom 2. Uredbe o utvrđivanju intervencijska cijena definira kao određeni postotak „referentnog praga”, intervencijske cijene i referentne cijene usko su povezane s tržišnim cijenama te je članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u ključni element utvrđivanja cijene.

46. Njemačka vlada u pogledu ciljeva članka 43. stavka 3. UFEU-a jednako tako ističe da se člankom 7. stavkom 2. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u predviđa da se referentni pragovi trebaju ažurirati s obzirom na razvoj proizvodnje i tržišta te se Komisiji dodjeljuje zadaća redovitog ispitivanja referentne cijene, a osobito razvoja proizvodnje i tržišnih trendova. Nadležno normativno tijelo stoga mora brzo, prilagodljivo i učinkovito reagirati na tržišne poremećaje te bi ta reakcija bila puno brža kad bi Vijeće bilo nadležno jer ono od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona više nije obvezno savjetovati se s Parlamentom.

47. U pogledu odnosa između članka 43. stavaka 2. i 3. UFEU-a njemačka vlada navodi da članak 43. stavak 3. UFEU-a u svojem području primjene isključuje članak 43. stavak 2. UFEU-a; u najmanju ruku, ta se dva stavka međusobno isključuju. U svakom slučaju ne postoji hijerarhija između tih dviju odredbi koje predstavljaju dvije različite i autonomne pravne osnove.

48. Osim toga, članak 43. stavak 3. UFEU-a u potpunosti bi izgubio smisao i time svoj koristan učinak kad bi u ovom predmetu članak 43. stavak 2. UFEU-a služio kao pravna osnova. Uz to, načelom institucionalne ravnoteže institucija Unije zahtijeva se da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija.

49. Pozivajući se na sudsku praksu Suda u pogledu izbora pravne osnove za donošenje akata Unije njemačka vlada ističe da u ovom predmetu svi objektivni elementi koji podliježu sudskoj kontroli upućuju na to da je članak 43. stavak 3. UFEU-a jedina pravilna pravna osnova. Ovdje je isključeno i pozivanje na dvostruku pravnu osnovu jer se instrumenti predviđeni u članku 43. stavcima 2. i 3. UFEU-a mogu upotrijebiti neovisno jedan o drugom.

50. Argumentom Parlamenta, u skladu s kojim iz članka 40. stavka 2. UFEU-a proizlazi da je, izvršavajući svoju ovlast na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, zakonodavac Unije slobodan donijeti sve mjere navedene u članku 40. stavku 2. UFEU-a, uključujući „reguliranje cijena”, ne uzima se u obzir postojanje članka 43. stavka 3. UFEU-a. Tim bi shvaćanjem članak 43. stavak 3. UFEU-a izgubio svoj učinak.

ii) Vijeće i vlade koje su intervenirale u postupak

51. Vijeće i obje vlade koje su intervenirale u postupak priključile su se argumentaciji njemačke vlade. Osim toga, Vijeće ističe, pozivajući se na članak 294. stavak 1. UFEU-a, da se Ugovorima ni na koji način ne potkrepljuje pretpostavka prema kojoj bi redovni zakonodavni postupak trebao imati prioritet nad odredbama kojima se predviđa donošenje nezakonodavnih akata. Vlade koje su intervenirale u postupak dodaju da je članak 43. stavak 3. UFEU-a *lex specialis* u odnosu na šire mjere predviđene u članku 43. stavku 2. UFEU-a.

iii) Parlament i Komisija

52. Parlament, uz potporu Komisije, dijeli mišljenje njemačke vlade da su članak 43. stavak 2. i članak 43. stavak 3. UFEU-a dvije neovisne pravne osnove, iako između njih, kako ističe Parlament, postoji jaka kontekstualna povezanost. Međutim, člankom 43. stavkom 3. Vijeću se dodjeljuje samo izuzetno specifična ovlast izvršne naravi za utvrđivanje točnih i konačnih iznosa cijena. Svaka mjera koja premašuje takvo utvrđivanje pripada području primjene članka 43. stavka 2. UFEU-a, kao što proizlazi iz upućivanja na članak 40. UFEU-a u toj odredbi te iz teksta članka 40. stavka 1. i, osobito, stavka 2. UFEU-a, u kojima su reguliranja cijena izričito ubrojana u glavne elemente koji mogu predstavljati zajedničku organizaciju tržišta.

53. Parlament iz toga zaključuje da se „mjere” za čije je donošenje člankom 43. stavkom 3. UFEU-a ovlašteno Vijeće mogu kvalificirati kao „provedbeni akti *sui generis*”. Prema njegovu mišljenju, nezakonodavni postupak predviđen u članku 43. stavku 3. UFEU-a mora se smatrati iznimkom od općeg pravila predviđenog u članku 43. stavku 2. UFEU-a. Nasuprot tomu, Komisija smatra da postoji hijerarhijska veza između članka 43. stavka 2. UFEU-a i članka 43. stavka 3. UFEU-a. Dodaje da europski zakonodavac ima znatnu diskrecijsku ovlast pri odlučivanju o ovlastima koje će delegirati izvršnoj vlasti. Smatra da u ovom slučaju nije počinjena nikakva očita pogreška u izvršavanju te diskrecijske ovlasti zakonodavca, iako se člankom 43. stavkom 3. UFEU-a predviđa izričito delegiranje ovlasti.

54. Što se tiče cilja i sadržaja članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, Parlament ističe da je taj cilj istovjetan cilju Uredbe o jedinstvenom ZOT-u kojom se želi „uspostavi[ti] [...] zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda” i prema tome neodvojiv od njega. Prema mišljenju Parlamenta i Komisije, članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u temeljna je odredba intervencijskog sustava u zajedničkoj organizaciji tržišta. Referentni su pragovi, kao „sigurnosna mreža ZPP-a”, pokretači intervencijskog mehanizma i drugih vrsta mjera tržišnih potpora. U tom pogledu Komisija ističe da su referentni pragovi, izvan konteksta predmetnog slučaja, višestruko uzeti u obzir u Uredbi o jedinstvenom ZOT-u i u Uredbi o utvrđivanju, na primjer za plaćanje potpore za privatno skladištenje i utvrđivanje subvencija za proizvodnju u sektoru šećera.

55. Što se tiče naziva „referentni pragovi” koji su se, kako u Uredbi br. 1234/2007, tako i u okviru pregovora o reformi ZPP-a nazivali „referentnim cijenama”, Parlament ističe da je naziv članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u izmijenjen kako bi se udovoljilo zahtjevima Vijeća. Komisija smatra da je stari naziv „referentni pragovi” bio zavaravajući jer su „referentne cijene” već bile vrijednosni pragovi na kojima se temeljilo utvrđivanje stvarnih cijena i koji su imali samo orijentacijsku funkciju.

56. Što se tiče upućivanja njemačke vlade na prijašnji sustav zajedničke organizacije tržišta, Parlament i Komisija smatraju da njemačka vlada izostavlja činjenicu da je Uredba br. 1234/2007 donesena na drugoj pravnoj osnovi, odnosno članku 37. UEZ-a.

57. Što se tiče argumenta njemačke vlade da bi korisni učinak članka 43. stavka 3. UFEU-a bio ugrožen kad bi se članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u mogao temeljiti samo na članku 43. stavku 2. UFEU-a, Parlament smatra da je donošenje Uredbe o utvrđivanju samo po sebi dovoljno da bi se dokazao korisni učinak članka 43. stavka 3. UFEU-a.

58. Ni Parlament ni Komisija ne vide nužnost brze prilagodbe referentnih pragova s obzirom na razvoj tržišta koji, prema njemačkoj vladi, zahtijeva intervenciju Vijeća. Prema mišljenju Parlamenta, iako se člankom 43. stavkom 3. UFEU-a želi zajamčiti brzo utvrđivanje cijena i iako je ta zadaća bila važan zahtjev tijekom razvoja ZPP-a, ona je već u prošlosti sve više i više gubila na važnosti te praktično nestala.

59. Podredno Parlament ističe da je, čak i ako bi se člankom 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u ostvarivali ciljevi iz članka 43. stavka 2. i članka 43. stavka 3. UFEU-a, pobijana odredba i dalje bi bila valjana zbog prevage ciljeva iz članka 43. stavka 2. UFEU-a.

b) Ocjena

i) Pregled opće sudske prakse Suda u području pravne osnove

60. Prema ustaljenoj sudskoj praksi izbor pravne osnove za neki akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su osobito svrha ili, drugim riječima, cilj i sadržaj tog akta¹⁴. Zakonodavni se kontekst također može uzeti u obzir¹⁵. Za izbor pravne osnove akta nisu mjerodavni postupci, nego pravna osnova određuje postupke njegova donošenja¹⁶. Ako analiza neke mjere pokaže da ona slijedi dva cilja ili da ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni, a drugi samo kao akcesoran, akt se treba temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio¹⁷.

14 — Vidjeti među ostalim presude od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeće (45/86, EU:C:1987:163, t. 11.), od 23. veljače 1988., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (68/86, EU:C:1988:85, t. 24.), od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće, C-300/89, EU:C:1991:244, t. 10.), od 6. studenog 2008., Parlament/Vijeće, C-155/07, EU:C:2008:605, t. 34.) i od 26. studenoga 2014., Parlament i Komisija/Vijeće (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 51.).

15 — Vidjeti presudu od 8. rujna 2009., Komisija/Parlament i Vijeće (C-411/06, EU:C:2009:518, t. 64. i 65.).

16 — Vidjeti presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 80.).

17 — Vidjeti među ostalim presude od 30. siječnja 2001., Španjolska/Vijeće (C-36/98, EU:C:2001:64, t. 59.) i od 6. studenoga 2008., Parlament/Vijeće (C-155/07, EU:C:2008:605, t. 35.).

61. Samo je u pogledu iznimnog slučaja mjere koja istovremeno slijedi više ciljeva ili ima više neodvojivih, međusobno povezanih sastavnih dijelova, a da pritom jedan nije akcesoran drugom, Sud odlučio da se ta mjera, ako se zbog toga mogu primijeniti različite odredbe Ugovora, može temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama¹⁸. Međutim, Sud je već odlučio da je pozivanje na dvije pravne osnove isključeno kad su postupci predviđeni za pojedinu pravnu osnovu međusobno nespojivi¹⁹.

ii) Pregled sudske prakse Suda u području pravne osnove: članak 43. UFEU-a

62. U dva predmeta koja su se odnosila na zajedničku ribarstvenu politiku Sud se već očitovao u pogledu područja primjene članka 43. stavka 2. odnosno članka 43. stavka 3. UFEU-a.

63. Prvi predmet, u kojem je donesena presuda od 26. studenoga 2014., Parlament i Komisija/Vijeće (u daljnjem tekstu: presuda Venezuela)²⁰, odnosio se na pitanje je li Vijeće odabralo pravilnu pravnu osnovu kad je na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a donijelo odluku o odobrenju ribolovnih mogućnosti venezuelskim plovilima uz obalu Francuske Gvajane²¹. Sud je na to pitanje odgovorio negativno te je, stoga, poništio odluku Vijeća zbog nenadležnosti. Sud je smatrao da je članak 43. stavak 2. UFEU-a bio pravilna pravna osnova, tako da se predmetni akt morao donijeti u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

64. Točnije, Sud je odlučio da „[d]onošenje mjera predviđenih u članku 43. stavku 2. UFEU-a, [...] nužno pretpostavlja ocjenu o tome jesu li ona ‚potrebna‘ za promicanje ciljeva zajedničkih politika uređenih Ugovorom o FEU-u, tako da u sebi uključuje političku odluku čije donošenje valja rezervirati za zakonodavca Unije. Suprotno tome, donošenje mjera [...] u skladu s člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, ne traži takvu ocjenu jer je riječ o mjerama pretežno tehničke naravi koje su namijenjene provedbi odredaba usvojenih na temelju stavka 2. istog članka.”²²

65. Međutim, u presudi Venezuela²³ Sud nije detaljnije obrazložio što podrazumijeva pod „političkom odlukom” i mjerama „pretežno tehničke naravi”. U tom se pogledu pitam isključuju li se međusobno ta dva pojma. Kako bi se, na primjer, ocijenila mjera koja se čini tehničkom, ali ima znatan utjecaj na proračun? Ne radi li se tu o mjeri koja uključuje „političku odluku”?

66. U drugom predmetu, u kojem je donesena presuda od 1. prosinca 2015., Parlament i Komisija/Vijeće (u daljnjem tekstu: presuda Bakalar)²⁴, Sud je poništio Uredbu Vijeća o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara²⁵ jer je smatrao da je Vijeće i u tom slučaju prekoračilo ovlasti koje su mu dodijeljene člankom 43. stavkom 3. UFEU-a.

18 — Vidjeti u tom smislu presude od 11. rujna 2003., Komisija/Vijeće (C-211/01, EU:C:2003:452, t. 40.) i od 6. studenoga 2008., Parlament/Vijeće (C-155/07, EU:C:2008:605, t. 36.).

19 — Vidjeti presude od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće (C-300/89, EU:C:1991:244, t. 17. do 21.) i od 25. veljače 1999., Parlament/Vijeće (C-164/97 i C-165/97, EU:C:1999:99, t. 14.).

20 — C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400

21 — U tom se predmetu radilo o Odluci Vijeća 2012/19/EU od 16. prosinca 2011. o odobrenju, u ime Europske unije, Izjave o odobrenju ribolovnih mogućnosti ribarskim plovilima koja plove pod zastavom Bolivarske Republike Venezuele u isključivom gospodarskom pojasu uz obalu Francuske Gvajane (SL 2012., L 6, str. 8) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 10., str. 87.).

22 — Vidjeti presudu od 26. studenoga 2014., Venezuela (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 50.).

23 — Presuda od 26. studenoga 2014. (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400)

24 — C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790

25 — Uredba Vijeća (EU) br. 1243/2012 od 19. prosinca 2012. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1342/2008 o donošenju dugoročnog plana za stokove bakalara i ribolov koji iskorištava te stokove (SL 2012., L 352, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 10., str. 96.)

67. U toj je presudi Sud potvrdio da se člankom 43. stavkom 3. UFEU-a mogu obuhvatiti mjere koje se ne ograničavaju na utvrđivanje i raspodjelu mogućnosti ribolova ako one ne podrazumijevaju politički izbor pridržan zakonodavcu Unije zbog svoje „nužnosti” za ostvarenje ciljeva zajedničke poljoprivredne i ribarstvene politike. Međutim, umjesto ponavljanja formulacije prema kojoj „donošenje mjera koje se odnose na utvrđivanje i raspodjelu mogućnosti ribolova, u skladu s člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, ne traži takvu ocjenu jer je riječ o mjerama pretežno tehničke naravi koje su namijenjene *provedbi odredaba usvojenih na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a*”²⁶, napomenuo je da se te mjere ne smije pomiješati s mjerama predviđenima u članku 291. stavku 2. UFEU-a te da stoga iz te odredbe ne proizlaze nikakve naznake u pogledu područja primjene članka 43. stavka 3. UFEU-a²⁷.

68. Čini mi se da je teško pomiješati mjere koje se donose na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a i „provedbene ovlasti” u smislu članka 291. UFEU-a²⁸. Unatoč tome, čini mi se da je to pojašnjenje Suda nužno kako bi se isključile moguće zablude u pogledu tih dvaju pojmova. U skladu s tim predlažem da se od sada u okviru članka 43. stavka 3. UFEU-a izbjegava svako upućivanje na provedbene akte.

69. Osim toga, Sud je u presudi Bakalar²⁹ obrazložio da „stavci 2. i 3. članka 43. UFEU-a imaju različite svrhe i posebna područja primjene pa se mogu koristiti odvojeno kao temelj za usvajanje mjera određenih”³⁰ u okviru [zajedničke ribarstvene politike], s tim da prilikom donošenja akata na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a Vijeće treba djelovati poštujući granice svojih nadležnosti kao i, ovisno o slučaju, pravni okvir koji je prethodno uspostavljen na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a”³¹. Sud je to utvrđenje temeljio na povijesnom kontekstu, upućujući na to da je članak 37. UEZ-a zamijenjen člankom 43. stavcima 2. i 3. UFEU-a te da stoga treba ocijeniti analogiju između članka 37. UEZ-a i članka 43. UFEU-a, uzimajući u obzir stavke 2. i 3. potonje odredbe³².

70. Stoga iz dosadašnjih presuda Suda proizlazi da iako mjere koje se donose na temelju članka 43. stavka 3. UFEU-a nisu zakonodavni akti, one ne predstavljaju ni obične provedbene mjere, kao što su predviđeni u članku 291. stavku 2. UFEU-a. Većina pravnih teoretičara smatra da se radi o autonomnoj nadležnosti *sui generis*³³, uključujući nezavisnu odvjetnicu J. Kokott u svojem mišljenju u predmetu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće³⁴.

71. Osim toga, okolnost da postupak predviđen u članku 43. stavku 3. UFEU-a nije opisan kao „redovni zakonodavni postupak” ne utječe na njegov odnos s potonjim postupkom. Postupci iz članka 43. stavka 2. odnosno članka 43. stavka 3. UFEU-a temelje se na odnosnoj autonomnoj pravnoj osnovi u Ugovoru. S obzirom na jasan tekst članka 294. stavka 1. UFEU-a, u skladu s kojim se redovni zakonodavni postupak primjenjuje kad se na njega upućuje u Ugovorima, smatram da se, u pravnom smislu, teško može govoriti o postupku koji se standardno primjenjuje i koji, na određeni način, ima prednost pred drugim postupcima³⁵.

26 — Moje isticanje

27 — Vidjeti t. 52. do 54. presude od 1. prosinca 2015., Bakalar (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790).

28 — Na temelju strukture Ugovora iz Lisabona ovlast za donošenje provedbenih akata općenito je predviđena u sekundarnom pravu (vidjeti članak 291. stavak 2. UFEU-a), za razliku od članka 43. stavka 3. UFEU-a, koji, naravno, predstavlja odredbu primarnog prava. Osim toga, ta se ovlast iz članka 291. stavka 2. UFEU-a dodjeljuje Komisiji, a ne Vijeću.

29 — Presuda od 1. prosinca 2015. (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790)

30 — Moje isticanje

31 — Vidjeti t. 58. te presude.

32 — Vidjeti t. 57. presude od 1. prosinca 2015., Bakalar (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790).

33 — Vidjeti na primjer Bianchi, D., *La politique agricole commune*, 2. izdanje, Bruylant, Bruxelles, 2012., str. 97.; von Rintelen, J., u Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M., *Das Recht der Europäischen Union*, 57. EL, kolovoz 2015., C. H. Beck, München, članak 43., br. 11, i Frenz, W., *Handbuch Europarecht, Band 6, Institutionen und Politiken*, Springer, Heidelberg, 2011, br. 2681.

34 — C-583/11 P, EU:C:2013:21, t. 33.)

35 — To, naravno, ne utječe na iznimnu važnost tog postupka u strukturi Ugovora.

72. Međutim, na temelju gore navedene sudske prakse ne može se odgovoriti na argument da se pravna osnova članka 43. stavka 3. UFEU-a može primijeniti tek kad su već donesene mjere u skladu s člankom 43. stavkom 2. UFEU-a³⁶. Sud nije utvrdio da je *svaka* autonomna odluka koja također uključuje samo politička *razmatranja* nužno obuhvaćena člankom 43. stavkom 2. UFEU-a³⁷.

73. Prema mojem shvaćanju sudske prakse članak 43. UFEU-a sadržava dvije pravne osnove koje se međusobno isključuju.

74. S obzirom na ta razmatranja treba ispitati sadržaj i ciljeve članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u te pojasniti je li se ta odredba smjela donijeti na temelju pravne osnove iz članka 43. stavka 2. UFEU-a.

iii) Jesu li referentni pragovi predviđeni člankom 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u obuhvaćeni područjem primjene članka 43. stavka 3. UFEU-a?

75. Članak 7. koji je dio „Uvodnih odredbi” Uredbe o jedinstvenom ZOT-u naslovljen je „Referentni pragovi”. U članku 7. stavku 1. za cijeli niz poljoprivrednih proizvoda utvrđeni su referentni pragovi u jedinici EUR po toni ili EUR za 100 kg. U skladu s člankom 7. stavkom 2. te referentne pragove „revidira Komisija, uzimajući u obzir objektivne kriterije, a posebno kretanja u proizvodnji, troškove proizvodnje (posebno ulazna sredstva) te tržišne trendove”. Nadalje se u članku 7. stavku 2. navodi: „[p]rema potrebi, referentni pragovi ažuriraju se u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom s obzirom na kretanja u proizvodnji i na tržištima.”

76. Međutim, u Uredbi o jedinstvenom ZOT-u nije predviđena nikakva apstraktna ili barem „politička”³⁸ definicija „referentnog praga”.

77. U skladu s člankom 15. stavkom 1. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u „cijena javne intervencije” znači cijena po kojoj se proizvodi otkupljuju u okviru javne intervencije ako se otkup provodi po fiksnoj cijeni (točka (a)) ili najviša cijena po kojoj se proizvodi prihvatljivi za javnu intervenciju mogu otkupiti ako se otkup provodi preko natječaja (točka (b)). U skladu s člankom 15. stavkom 2. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u „[m]jere za utvrđivanje *razine*”³⁹ cijene javne intervencije, uključujući iznose povećanja i smanjenja, poduzima Vijeće u skladu s člankom 43. stavkom 3. UFEU-a.” U skladu s uvodnom izjavom 12. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u „potrebno je razlikovati referentne pragove i interventne cijene i definirati potonje”.

78. U članku 2. Uredbe o utvrđivanju određen je postotak za svaki proizvod za koji je u članku 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u utvrđen referentni prag. Stoga taj postotak referentnog praga daje intervencijsku cijenu.

79. Tako Uredba o jedinstvenom ZOT-u i Uredba o utvrđivanju, u pogledu utvrđivanja intervencijske cijene u dva uzastopna koraka, zadržavaju strukturu i sistematizaciju Uredbe br. 1234/2007.

80. Članak 43. stavak 3. UFEU-a odnosi se na „mjere o utvrđivanju cijena”⁴⁰.

36 — Vidjeti t. 79. presude od 26. studenoga 2014., Venezuela (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400), u kojoj je Sud naveo da ondje pobijana odluka „nije tehnička ili provedbena mjera, nego mjera koja pretpostavlja donošenje autonomne odluke”.

37 — Vidjeti t. 66. mišljenja nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Bakalar (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:337).

38 — Vidjeti presudu od 26. studenoga 2014., Venezuela (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 50.).

39 — Moje isticanje

40 — Treba dodati da je nezavisna odvjetnica E. Sharpston u svojem mišljenju u spojenim predmetima Parlament i Komisija/Vijeće (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334, br. 158) usporedila više jezičnih verzija članka 43. stavka 3. UFEU-a i utvrdila da engleska jezična verzija blago odstupa od ostalih jer se u njoj upotrebljava izraz „measures on” koji se čini uži od francuskog izraza „mesures relatives à”.

81. U uobičajenom jeziku „cijena” znači vrijednost robe ili usluge izražena u novčanim jedinicama⁴¹. U skladu s tom definicijom intervencijske cijene navedene u Uredbi o utvrđivanju nesporno su cijene. Točan iznos po kojem se proizvodi kupuju ovdje neposredno proizlazi iz primjene intervencijskih cijena na referentne pragove.

82. Jesu li „referentni pragovi” cijene nije relevantno⁴² dok god predstavljaju „mjere o utvrđivanju cijena”. Stoga se treba pitati jesu li „referentni pragovi” „mjere o utvrđivanju cijena”.

83. Ispitivanje pravnog uređenja koje je prethodilo Uredbi o jedinstvenom ZOT-u, Uredbe br. 1234/2007, pomaže u pojašnjenju naravi referentnih pragova, prethodno nazivanih referentnim cijenama. Kao prvo, već je iz uvodne izjave 11. Uredbe br. 1234/2007, kao sada iz uvodne izjave 12. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, proizlazilo da su referentne cijene postojale uz intervencijske cijene. Nadalje, u uvodnim izjavama 16. i 28. Uredbe br. 1234/2007, koje više nisu sadržane u Uredbi o jedinstvenom ZOT-u, apstraktno je opisan odnos između tih dvaju izraza te je bez ikakve sumnje navedeno da su referentne cijene vrlo slične cijenama u pravom smislu riječi. Uzimajući u obzir okolnosti spora te presude Venezuela⁴³ i Bakalar⁴⁴, smatram da taj koncept treba shvatiti tako da su tri gore navedene uvodne izjave Uredbe br. 1234/2007 sadržavale politička razmatranja u pogledu ostvarenja ciljeva ZPP-a, dok su članci 8. i 18. te uredbe, koji su sadržavali referentne cijene i intervencijske cijene, služili za utvrđivanje cijena i time predstavljali mjere o utvrđivanju cijena. Osim toga, u skladu s prethodnim propisima intervencijske cijene definirane su u članku 2. stavku 2. točki (c) Uredbe br. 1234/2007 te su utvrđene u njezinu članku 18.

84. Suprotno tome, sada su intervencijske cijene definirane u članku 15. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u i utvrđene u Uredbi o utvrđivanju.

85. Iako članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u ne utvrđuje (konačne) intervencijske cijene, u njemu su za velik broj poljoprivrednih proizvoda do u cent utvrđeni iznosi kojima se Vijeće, u skladu s logikom Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, mora voditi pri utvrđivanju kasnije intervencijske cijene.

86. Smatram da se činjenicom da je članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u dio „Uvodnih odredbi” ne potkrepljuje argumentacija Parlamenta i Komisije da referentni pragovi predstavljaju *ključni element* zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta, na koju se odnosi članak 43. stavak 2. UFEU-a. U skladu s presudama Venezuela i Bakalar Uredba o jedinstvenom ZOT-u trebala bi sadržavati temeljne odredbe o zajedničkoj organizaciji tržišta. Međutim, u Uredbi o jedinstvenom ZOT-u referentni pragovi ni u kojem slučaju nisu definirani kao „ključni element”⁴⁵.

87. Smatram da se prije radi o *ključnom elementu utvrđivanja intervencijske cijene*, što znači da Uredba o jedinstvenom ZOT-u nije pravo mjesto za tu odredbu.

88. U pogledu argumenta Komisije da se poštovanjem referentnih pragova u više drugih odredbi Uredbe o jedinstvenom ZOT-u i Uredbe o utvrđivanju, uz intervencijske cijene, potvrđuje političko značenje i nužnost tih pragova u smislu članka 43. stavka 2. UFEU-a, dovoljno je utvrditi da zakonodavac Unije upućivanjem u nekom drugom kontekstu na određeni pojam, ovdje referentne pragove, Vijeću ne može uskratiti ovlasti koje mu proizlaze iz članka 43. stavka 3. UFEU-a.

41 — Vidjeti na primjer *Le Nouveau Petit Robert*, Paris, 2003.

42 — Moglo bi se dugo raspravljati radi li se o cijeni. S jedne strane moglo bi se istaknuti, kao što to čini vlada Ujedinjene Kraljevine, da su referentni pragovi cijene jer su „oni najniže cijene koje se [ZPP-om] održavaju za predmetne poljoprivredne proizvode”. S druge strane može se argumentirati, kao što to čini Komisija, da su „samo ‚intervencijske cijene’ realne cijene, i to ne samo u smislu [Svjetske trgovinske organizacije], nego i u uobičajenom jeziku, osobito jer se roba kupuje isključivo po tim cijenama”.

43 — Presuda od 26. studenoga 2014. (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400)

44 — Presuda od 1. prosinca 2015. (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790)

45 — Već se time upućuje na to da se vjerojatno ne radi o stvarno ključnom elementu zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta.

89. Stoga u pogledu intervencijskih cijena postoji znatna povezanost između Uredbe o jedinstvenom ZOT-u i Uredbe o utvrđivanju. Kao što sam prethodno pojasnio, članak 15. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u sadržava definiciju intervencijskih cijena koja je već dugo sadržana u odredbama ZPP-a. Same intervencijske cijene određuju se Uredbom o utvrđivanju.

90. Suprotno tome, ne čini mi se da se uvodnim izjavama Uredbe o jedinstvenom ZOT-u dokazuje moguća nužnost referentnih pragova, a još manje njihovog konkretnog oblik koji im je dan člankom 7. te uredbe, kao političkih smjernica za zajedničku organizaciju tržišta. Uvodne izjave Uredbe o jedinstvenom ZOT-u u tom su pogledu ograničene na utvrđenje da je „potrebno [...] razlikovati referentne pragove i interventne cijene i definirati potonje” (uvodna izjava 12.), a da se u njima pritom ne potvrđuje važnost da te pragove donosi europski zakonodavac, koja se pretpostavlja u članku 43. stavku 2. UFEU-a.

91. Ukratko, čini se da uključivanje referentnih pragova u Uredbu o jedinstvenom ZOT-u nije nužno za ostvarenje ciljeva ZPP-a. Naprotiv, radi se o području koje pripada ovlastima Vijeća u okviru njegove nadležnosti za donošenje mjera o utvrđivanju cijena.

92. S obzirom na sve navedeno smatram da utvrđivanje referentnih pragova koje proizlazi iz članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u treba smatrati „mjerom o utvrđivanju cijena” u smislu članka 43. stavka 3. UFEU-a.

93. Osim toga treba istaknuti da nije na zakonodavcu, tj. Parlamentu i Vijeću, da određuje područje primjene članka 43. stavka 3. UFEU-a tako što donosi ili ne donosi propise u okviru članka 43. stavka 2. U suprotnom bi to, kao ovdje, dovelo to toga da bi članak 43. stavak 3. UFEU-a izgubio svoj korisni učinak. Međutim, države članice kao „gospodarice Ugovora” određuju područje primjene tog članka, a ne političke institucije. U ovom slučaju treba odbiti i argument Komisije da je to dio političkog pregovaračkog procesa. Čak i ako se predmetni slučaj čini kao običan spor među institucijama⁴⁶, taj je proces ograničen upravo nadležnostima predviđenima u Ugovorima. Drukčijim tumačenjem ovlastilo bi se političke institucije da izađu iz okvira predviđenog Ugovorima.

94. Konačno, s obzirom na to da se te dvije pravne osnove iz članka 43. UFEU-a međusobno razlikuju u smislu da se međusobno isključuju, gore navedena sudska praksa Suda o izboru pravne osnove akta Unije i mogućem pozivanju na dvostruku pravnu osnovu⁴⁷ ovdje nije primjenjiva. Naprotiv, iz te sudske prakse jasno proizlazi da je pozivanje na dvostruku pravnu osnovu isključeno kad su postupci predviđeni za pojedinu pravnu osnovu međusobno nespojivi⁴⁸.

iv) Zaključak

95. Članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u donesen je na temelju pogrešne pravne osnove. Stoga treba prihvatiti tužbu njemačke vlade i poništiti tu odredbu.

46 — Vidjeti u tom smislu Vandenberghe, J., „The Single Common Market Organization Regulation”, u McMahon, J. A., Cardwell, M. N., *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, 2015., str. 78.

47 — Vidjeti osobito presudu od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće (C-300/89, EU:C:1991:244, t. 17. do 21.).

48 — Kumuliranjem pravnih osnova kao u predmetnom slučaju izgubila bi se bit postupka predviđenog u članku 43. stavku 3. UFEU-a. Vijeću bi se time oduzela svaka mogućnost brze reakcije pri utvrđivanju cijena. U slučaju takvog kumuliranja obvezujući bi bio i redovni zakonodavni postupak. Međutim, na temelju prikladne pravne osnove za mjere o utvrđivanju cijena, člankom 43. stavkom 3. UFEU-a, nije ni predviđeno uključivanje Parlamenta i Gospodarskog i socijalnog odbora.

2. Zahtjev za poništenje članka 2. Uredbe o utvrđivanju

a) Argumentacija stranaka

96. Njemačka vlada tvrdi da, u slučaju poništenja članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, članak 2. Uredbe o utvrđivanju također treba poništiti zbog razloga jasnoće i pravne sigurnosti jer se on bez prethodno navedene odredbe ne smije više primjenjivati te ne može proizvoditi učinke. Uz to, članak 2. Uredbe o utvrđivanju sa svojim upućivanjem na članak 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u pridonosi pogrešnom dojmu da se taj članak temelji na prikladnoj pravnoj osnovi.

b) Ocjena

97. Kao što već jasno proizlazi iz teksta članka 2. Uredbe o utvrđivanju, ta odredba ne sadržava nikakav točan iznos na kojem se može temeljiti javna intervencija na poljoprivrednom tržištu. Naprotiv, u tom se članku javna intervencija za svaki predmetni proizvod povezuje s posebnim odnosom između tržišne cijene i iznosa koji za predmetni proizvod proizlazi iz članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u. Tako bi poništenjem članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u, koje predlažem Sudu, članak 2. Uredbe o utvrđivanju prestao biti primjenjiv.

98. Stoga bi članak 2. Uredbe o utvrđivanju, koji se nakon poništenja članka 7. Uredbe o jedinstvenom ZOT-u više ne bi mogao primjenjivati, zbog razloga jasnoće i pravne sigurnosti također trebalo poništiti.

3. Zahtjev za održavanje na snazi učinaka pobijanih odredbi

a) Argumentacija stranaka

99. Njemačka vlada u cilju zaštite viših interesa, zbog zaštite legitimnih očekivanja poljoprivrednika i zbog općih razloga pravne sigurnosti u skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a od Suda zahtijeva da održi na snazi učinke pobijanih odredbi do stupanja na snagu novih odredbi donesenih na prikladnoj pravnoj osnovi. Komisija podredno podržava tu argumentaciju.

b) Ocjena

100. Sud je u presudama *Venezuela*⁴⁹ i *Bakalar*⁵⁰ opsežno ispitao uvjete za održavanje na snazi određenih učinaka odredbe poništene u skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a. Prema toj sudskoj praksi, uzimajući u obzir razloge pravne sigurnosti, učinci takvog akta mogu biti održani osobito ako bi trenutačni učinci njegova poništavanja doveli do ozbiljnih negativnih posljedica za zainteresirane osobe i kada se zakonitost pobijanog akta ne osporava zbog njegova cilja ili sadržaja, nego zbog nenadležnosti njegova donositelja ili zbog povrede bitnih postupovnih pravila. Takvi razlozi osobito uključuju pogrešku u pogledu pravne osnove pobijanog akta⁵¹.

101. Poništavanjem obiju pobijanih odredbi s trenutnim učinkom narušio bi se cijeli sustav javne intervencije koji neosporno već dugo predstavlja ključni element ZPP-a. Ne čini mi se ni potrebnim ni opravdanim prouzročiti prekid sustava intervencija kao takvog jer bi to na najmanje nekoliko mjeseci dovelo do znatne nesigurnosti za europske poljoprivrednike.

49 — Presuda od 26. studenoga 2014. (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400)

50 — Presuda od 1. prosinca 2015. (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790)

51 — Vidjeti presude od 26. studenoga 2014., *Venezuela* (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 90.) i od 1. prosinca 2015., *Bakalar* (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790, t. 86. i navedenu sudsku praksu).

102. Budući da ni tužitelj ni tuženik, Komisija ili vlade koje su intervenirale u postupak nisu osporavali zakonitost obiju pobijanih odredbi zbog njihova cilja ili sadržaja, smatram da se ništa ne protivi tome da se učinci navedenih odredbi održe na snazi dok na snagu ne stupi nova uredba koja će se donijeti na temelju prikladne pravne osnove i unutar primjerenog roka.

VI – Troškovi

103. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U ovom je predmetu njemačka vlada podnijela zahtjev u vezi s troškovima, a Parlament i Vijeće nisu uspjeli u svojem zahtjevu.

104. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga Češka Republika, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske te Komisija trebaju snositi vlastite troškove.

VII – Zaključak

105. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu

- da poništi članak 7. Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007,
- da poništi članak 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 1370/2013 od 16. prosinca 2013. o utvrđivanju mjera za određivanje određenih potpora i subvencija vezanih uz zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda,
- da u skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a održi na snazi učinke članka 7. Uredbe br. 1308/2013 i članka 2. Uredbe br. 1370/2013 do stupanja na snagu, u razumnom roku, novih propisa utemeljenih na prikladnoj pravnoj osnovi,
- da Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije naloži snošenje troškova i
- da utvrdi da Češka Republika, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske te Komisija snose vlastite troškove.