



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

6. rujna 2018.*

„Žalba – Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) – Troškovi koji su prihvatljivi za financiranje Europske unije – Izdaci nastali Češkoj Republici – Uredba (EZ) br. 479/2008 – Članak 11. stavak 3. – Pojam „restrukturiranje vinograda”

U predmetu C-4/17 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 4. siječnja 2017.,

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, J. Pavliš i J. Vlácil, u svojstvu agenata,

tužitelj,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koji zastupaju P. Ondrušek i B. Eggers, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby (izvjestitelj) i M. Vilaras, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. ožujka 2018.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. travnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom Češka Republika zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 20. listopada 2016., Češka Republika/Komisija (T-141/15, neobjavljena, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2016:621), kojom je potonji odbio njezinu tužbu za poništenje Provedbene odluke (EU) 2015/103 Komisije od 16. siječnja 2015. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i

* Jezik postupka: češki

Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2015., L 16, str. 33.), u dijelu u kojem su tom odlukom iz njezina financiranja isključeni izdaci koji su joj nastali u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) za mjere za zaštitu vinograda od štete od divljači ili ptica za 2010. do 2012. (u daljnjem tekstu: sporna zaštitna mjera) u ukupnom iznosu od 2 123 199,04 eura (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravo Unije

Uredba (EZ) br. 1493/1999

- 2 U glavi II. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1493/1999 od 17. svibnja 1999. o zajedničkoj organizaciji tržišta vina (SL 1999., L 179, str. 1.), u poglavlju III. naslovljenom „Restrukturiranje i prenamjena”, člankom 11. te uredbe određivalo se:

„1. Uspostavlja se sustav restrukturiranja i prenamjene vinograda.

2. Cilj sustava je prilagodba proizvodnje potražnji na tržištu.

3. Sustav obuhvaća jednu ili više sljedećih mjera:

(a) promjena sorata, uključujući u pogledu cijepljenja;

(b) promjena lokacije vinograda;

(c) tehnička poboljšanja upravljanja vinogradima povezanim s ciljem sustava.

Sustavom se ne obuhvaća uobičajena obnova vinograda koji su došli do kraja svojeg prirodnog životnog vijeka.

[...] [neslužbeni prijevod]”

Uredba (EZ) br. 479/2008

- 3 Uredba Vijeća (EZ) br. 479/2008 od 29. travnja 2008. o zajedničkoj organizaciji tržišta vinom, izmjeni uredbi (EZ) br. 1493/1999, (EZ) br. 1782/2003, (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 3/2008 i o stavljanju izvan snage uredbi (EEZ) br. 2392/86 i (EZ) br. 1493/1999 (SL 2008., L 148, str. 1.) u uvodnoj izjavi 11. glasila je:

„Jedna od ključnih mjera prihvatljivih za nacionalne programe potpore trebala bi biti promidžba i stavljanje vina Unije na tržište u trećim zemljama. Djelatnosti restrukturiranja i konverzije trebale bi i dalje biti obuhvaćene zbog njihovih pozitivnih učinaka na sektor vina. Potpora bi također trebala biti na raspolaganju za ulaganja u sektor vina kojima je cilj poboljšanje gospodarskog učinka poduzeća.
[...] [neslužbeni prijevod]”

- 4 Člankom 4. Uredbe br. 479/2008 naslovljenim „Usklađenost i koherentnost” u stavku 1. određivalo se:

„Programi potpore moraju biti u skladu s pravom Zajednice i koherentni s aktivnostima, politikama i prioritetima Zajednice.”

5 U skladu s člankom 5. te uredbe naslovljenim „Podnošenje programa potpore“:

„1. Svaka država članica proizvođač iz Priloga II. prvi put do 30. lipnja 2008. podnosi Komisiji nacrt petogodišnjeg programa potpore koji sadržava mjere u skladu s ovim odjeljkom.

Mjere potpore u okviru programa potpore sastavljaju se na zemljopisnoj razini koju države članice smatraju najprikladnijom. Prije nego što se dostavi Komisiji, o programu potpore održavaju se savjetovanja s nadležnim tijelima i organizacijama na odgovarajućoj teritorijalnoj razini.

Svaka država članica podnosi samo jedan nacrt programa potpore u kojemu se smiju uzeti u obzir regionalne posebnosti.

2. Programi potpore počinju se primjenjivati tri mjeseca nakon njihova podnošenja Komisiji.

Međutim, ako podneseni program potpore ne ispunjava uvjete propisane ovim odjeljkom, Komisija o tome izvješćuje državu članicu. U tom slučaju država članica dostavlja Komisiji revidirani program potpore. Revidirani program potpore počinje se primjenjivati dva mjeseca nakon dostavljanja, osim ako i dalje postoji neusklađenost te se u tom slučaju primjenjuje ovaj podstavak.

[...] [neslužbeni prijevod]”

6 Člankom 11. navedene uredbe naslovljenim „Restrukturiranje i prenamjena vinograda” određivalo se:

„1. Mjere koje se odnose na restrukturiranje i prenamjenu vinograda imaju za cilj povećati konkurentnost proizvođača vina.

2. Potpora za restrukturiranje i prenamjenu vinograda dodjeljuje se u skladu s ovim člankom samo ako države članice dostave popis svojeg proizvodnog potencijala u skladu s člankom 109.

3. Potpora za restrukturiranje i prenamjenu vinograda može se dodijeliti samo za jednu ili više sljedećih aktivnosti:

(a) promjena sorata, uključujući u pogledu cijepljenja;

(b) promjena lokacije vinograda;

(c) poboljšanje tehnika upravljanja vinogradima;

Potpore se ne daje za uobičajenu obnovu vinograda koji su došli do kraja svojeg prirodnog životnog vijeka.

4. Potpora za restrukturiranje i prenamjenu vinograda dodjeljuje se samo u sljedećim oblicima:

(a) naknada proizvođačima za gubitak prihoda tijekom provedbe ove mjere;

(b) sudjelovanje u pokriću troškova restrukturiranja i prenamjene.

[...] [neslužbeni prijevod]”

Okolnosti spora

7 Relevantne okolnosti spora Opći sud izložio je u točkama 1. do 17. pobijane presude kako slijedi:

- „1. Češka Republika dostavila je Komisiji 9. srpnja 2008. nacrt programa potpore za financijske godine 2009. do 2014. sukladno članku 5. stavku 1. Uredbe [br. 479/2008].
2. Mjere u nacrtu programa uključivale su [spornu zaštitnu mjeru] koja se provodila bilo mehaničkim sredstvima, odnosno ograđivanjem vinograda ili različitim načinima plašenja ili aktivnim sredstvima koja uključuju prisutnost ljudi koji proizvode zvukove [...].
3. U dopisu od 8. listopada 2008. Komisija je navela prigovore protiv navedenog nacrtu sukladno članku 5. stavku 2. Uredbe br. 479/2008. Međutim, Komisijini prigovori nisu se odnosili na spornu zaštitnu mjeru.
4. Češka Republika izmijenila je nacrt s obzirom na Komisijine prigovore te je 12. veljače 2009. Komisiji dostavila novi nacrt. Drugi nacrt ponovno je sadržavao spornu zaštitnu mjeru u neizmijenjenom obliku. Komisija više nije isticala prigovore protiv drugog nacrtu.
5. Prilikom provođenja istrage pod brojem dokumenta VT/VI/2009/101/CZ radi provjere usklađenosti mjera koje je Češka Republika donijela za restrukturiranje i prenamjenu vinograda s uvjetima za dodjelu potpora u ovom području za tržišnu godinu 2007/2008, Komisija je 20. veljače 2009. Češkoj Republici dostavila obavijest sukladno članku 11. stavku 1. Uredbe Komisije br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL 2006., L 171, str. 90.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 88.). Dio te obavijesti glasi kako slijedi:

„Iz ovog zaključka, međutim, proizlazi da su radovi na restrukturiranju uglavnom bili ograničeni na zaštitu postojećeg vinograda od životinja bez dodatnih intervencija. Ovim se pristupom otkriva problem u pogledu poštovanja članka 11. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1493/1999 prema kojem je cilj odredbe prilagoditi proizvodnju potražnji na tržištu. Ako je u Češkoj Republici restrukturiranje ograničeno na zaštitu postojećeg vinograda od životinja, izdaci nisu prihvatljivi *prima facie* jer se ne odnose na pretpostavljene zahtjeve Uredbe. U istom dopisu Komisija je navela da češke vlasti trebaju 'poduzeti sve potrebne mjere za otklanjanje nedostataka i nesukladnosti'.

6. Dopisom od 22. rujna 2009. godine Komisija je najavila svoju namjeru provođenja daljnje istrage pod brojem dokumenta VT/VI/2009/004/CZ. Istraga se trebala odnositi na restrukturiranje i prenamjenu vinograda u Češkoj Republici u tržišnoj godini 2008./2009.
7. Komisija je tu istragu provela u Češkoj Republici od 26. do 29. siječnja 2010.
8. U obavijesti od 22. ožujka 2010., sukladno članku 11. stavku 1. Uredbe br. 885/2006 [...], u okviru istrage koja se odnosi na broj dokumenta VT/VI/2009/004/CZ, Komisija je naročito utvrdila sljedeće:

„Tijekom provjere na licu mjesta revizorska skupina sumnjala je u to je li aktivna i pasivna zaštita od ptica i divljači prihvatljiva u okviru restrukturiranja i prenamjene.

9. Nadalje, Komisija je u istom dokumentu izvijestila Češku Republiku kako se ‚[a]ktivna i pasivna zaštita od ptica i divljači ne može smatrati novom mjerom kojom se poboljšava upravljanje vinogradima na način da se proizvodnja treba prilagoditi potražnji na tržištu’. Konačno, u obavijesti se podsjeća da se ‚u Uredbi br. 1493/1999 jasno navodi kako je cilj [operacija restrukturiranja] prilagodba proizvodnje potražnji na tržištu.’

10. Komisija je Češkoj Republici 31. siječnja 2011. prosljedila zapisnik s bilateralnog sastanka koji se 13. prosinca 2010. sukladno članku 11. stavku 1. trećem podstavku Uredbe br. 885/2006 održao između predstavnika Češke Republike i njezinih službi na temu obaju navedenih istraga. Od 31. siječnja 2011. upućivanje na dvije istrage nalazilo se na početku svake Komisijine korespondencije u ovom predmetu.
11. Prema zapisniku, Komisija je zauzela stajalište da izdaci nastali Češkoj Republici u okviru sporne zaštitne mjere ne predstavljaju prihvatljive izdatke te je od Češke Republike zatražila točan iznos izdataka navedenih za financijske godine 2008. do 2010.
12. Komisija je 3. prosinca 2012. Češkoj Republici uputila obavijest sukladno članku 11. stavku 2. trećem podstavku i članku 16. stavku 1. Uredbe br. 885/2006. U toj je obavijesti Komisija potvrdila i pojasnila svoje stajalište prema kojem oblici aktivne i pasivne zaštite vinove loze koje je predvidjela Češka Republika nisu obuhvaćeni pojmom restrukturiranja i prenamjene sukladno članku 11. Uredbe [br. 1493/1999] i članku 11. Uredbe br. 479/2008. U tom je kontekstu Komisija predložila financijski ispravak u iznosu od 52 347 157,43 čeških kruna (CZK) (oko 2 040 737 eura) i 11 984 289,94 eura za financijske godine 2007. do 2010., pri čemu se na financijske godine 2007. i 2008. primjenjuje Uredba br. 1493/1999, a ostale godine Uredba br. 479/2008.
13. Na zahtjev Češke Republike od 17. siječnja 2013., tijelo za mirenje održalo je sastanak 19. lipnja 2013. te je 2. srpnja 2013. objavilo konačno izvješće o postupku mirenja pod brojem dokumenta 13/CZ/552. U tom je izvješću tijelo za mirenje preporučilo Komisiji da ne predlaže financijski ispravak za izdatke u okviru cjelokupnog programa potpora za razdoblje 2009. – 2014. i da razmisli o predloženom financijskom ispravku od 52 347 157,43 CZK (oko 2 040 737 eura) i 11 984 289,94 eura.
14. Dopisom od 22. travnja 2014. Komisija je dostavila konačno mišljenje Češkoj Republici nakon podnošenja izvješća tijela za mirenje. U tom je mišljenju Komisija potvrdila svoje stajalište da se sporna zaštitna mjera ne može smatrati prihvatljivom u okviru programa restrukturiranja i prenamjene vinograda.
15. S obzirom na financijske godine 2007. do 2009., Komisija je utvrdila da je Češka Republika mogla opravdano pretpostaviti da su mjere prihvatljive zbog nepostojanja Komisijina prigovora na nacrt programa potpore u pogledu sporne zaštitne mjere. Međutim, prema Komisijinu mišljenju, Češka Republika nije mogla imati legitimna očekivanja u tom smislu nakon što je primila njezin dopis od 22. ožujka 2010. Zbog toga je Komisija smatrala da je opravdan financijski ispravak za sve izdatke nastale nakon 22. ožujka 2010. Zatim je predložila financijski ispravak za financijske godine 2010. do 2012. u ukupnom iznosu od 2 123 199,04 eura.
16. Naposljetku, Komisija je donijela [spornu odluku] na temelju članka 52. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. i ispravak SL 2016., L 130, str. 13.).
17. U [spornoj odluci] Komisija je isključila izdatke Češke Republike iz EFJP-a za spornu zaštitnu mjeru u okviru programa restrukturiranja i prenamjene vinograda za godine 2010. do 2012. u ukupnom iznosu od 2 123 199,04 eura.”

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 8 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 25. ožujka 2015., Češka Republika zahtijevala je poništenje pobijane odluke i nalaganje Komisiji snošenja troškova.
- 9 U prilog svojoj tužbi Češka Republika istaknula je dva tužbena razloga koji se, s jedne strane, temelje na povredi članka 5. Uredbe br. 479/2008 te načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja i, s druge strane, na povredi članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) u vezi s člancima 11. i 16. Uredbe br. 885/2006 i člankom 31. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL 2005., L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.).
- 10 Opći sud odbio je tu tužbu i tužitelju naložio snošenje troškova.

Zahtjevi stranaka

- 11 Češka Republika od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu i poništi pobijanu odluku i
 - naloži Komisiji snošenje troškova;
- 12 Komisija od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu i
 - naloži Češkoj Republici snošenje troškova.

O žalbi

- 13 U prilog svojoj žalbi, Češka Republika ističe tri žalbena razloga koji se temelje na:
- povredi članka 11. Uredbe br. 479/2008;
 - povredi članka 5. stavka 2. Uredbe br. 479/2008 i načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti, i
 - povredi članka 41. Povelje u vezi s člankom 31. Uredbe br. 1290/2005 ili s člankom 52. Uredbe br. 1306/2013 te člancima 11. i 16. Uredbe br. 885/2006.

Osnovanost prvog žalbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 11. Uredbe br. 479/2008

Argumentacija stranaka

- 14 Svojim prvim žalbenim razlogom koji je usmjeren protiv točki 83. do 90. pobijane presude, Češka Republika Općem sudu prigovara da je povrijedio članak 11. Uredbe br. 479/2008.
- 15 Komisija ponajprije tvrdi da je prvi žalbeni razlog istodobno nedopušten i bespredmetan.

- 16 S jedne strane, smatra da je riječ o novom žalbenom razlogu kojim se podupire zahtjev za poništenje sporne odluke, a što se nije samostalno isticalo pred Općim sudom. On je stoga nov i, slijedom toga, nedopušten.
- 17 S druge strane, taj je žalbeni razlog bespredmetan jer se odnosi samo na djelomičan element analize Općeg suda posvećene tužbenom razlogu koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti. U tim okolnostima, bio on osnovan ili ne, tim žalbenim razlogom ne može se dovesti u pitanje zaključak do kojega je Opći sud došao u pogledu nepostojanja povrede tog načela.
- 18 Češka Republika odgovara da je prvi žalbeni razlog dopušten – iako povreda članka 11. Uredbe br. 479/2008 nije bila istaknuta kao tužbeni razlog pred Općim sudom – jer se njezina argumentacija u prvom stupnju zasnivala na premisi da je Komisija prilikom prethodne ocjene programa potpore priznala da je sporna zaštitna mjera bila usklađena s tom odredbom.
- 19 Osim toga, taj žalbeni razlog nije bespredmetan jer je Opći sud pogrešno smatrao da sporna zaštitna mjera ne ispunjava uvjete iz članka 11. te uredbe. Slijedom toga, odlučujuće je utvrditi da to nije slučaj.

Ocjena Suda

- 20 Uvodno, iako je Češka Republika pred Općim sudom istaknula usklađenost sporne zaštitne mjere s člankom 11. Uredbe br. 479/2008, ta država članica u svojoj tužbi za poništenje nije navela tužbeni razlog koji se temelji na povredi te odredbe. Naime, iz točke 10. replike koju je ta država podnijela Općem sudu proizlazi da „[s] obzirom na to da usklađenost spornog programa potpore s pravom Unije u cijelosti proizlazi iz zakonske neoborive pretpostavke na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 479/2008, koju je Komisija sama potaknula svojim postupanjem, više ne treba uzimati u obzir članak 11. Uredbe br. 479/2008”.
- 21 Stoga se ta tužba zasnivala na pretpostavci da je Komisija priznala usklađenost sporne zaštitne mjere s člankom 11. Uredbe br. 479/2008 jer nije kritizirala drugu verziju nacrtu programa potpore za 2009. do 2014. koju joj je Češka Republika prosljedila 12. veljače 2009.
- 22 Međutim, u točkama 83. do 90. pobijane presude, Opći je sud pojasnio razloge zbog kojih mjera poput sporne zaštitne mjere, za koju nije bilo jasno doprinosi li povećanju konkurentnosti proizvođača vina, prema njegovu mišljenju ne ulazi u mjere navedene u članku 11. stavku 3. Uredbe br. 479/2008.
- 23 Opći se sud tako, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 40. svojega mišljenja, temeljio na tim razmatranjima kako bi u pobijanoj presudi odbio prvi tužbeni razlog tužbe za poništenje.
- 24 U tom pogledu treba istaknuti, s jedne strane, da je prema ustaljenoj sudskoj praksi, žalitelj ovlašten podnijeti žalbu u kojoj će istaknuti žalbene razloge koji proizlaze iz same pobijane presude i kojima je cilj osporavanje njezine osnovanosti u pogledu primjene prava (vidjeti u tom smislu presude od 29. studenoga 2007., *Stadtwerke Schwäbisch Hall i dr./Komisija*, C-176/06 P, neobjavljena, EU:C:2007:730, t. 17. i od 16. lipnja 2016., *Evonik Degussa i AlzChem/Komisija*, C-155/14 P, EU:C:2016:446, t. 55.).
- 25 S druge strane, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da argument koji nije bio istaknut u prvom stupnju ne predstavlja novi razlog koji je nedopušten u stadiju žalbe ako je samo riječ o proširenju argumentacije već iznesene u kontekstu razloga navedenog u tužbi pred Općim sudom (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 19. prosinca 2013., *Siemens i dr./Komisija*, C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:866, t. 287. i od 10. travnja 2014., *Areva i dr./Komisija*, C-247/11 P i C-253/11 P, EU:C:2014:257, t. 114.).

- 26 Međutim, treba podsjetiti na to da je Češka Republika u svojoj tužbi za poništenje u okviru svojeg prvog tužbenog razloga, koji se, među ostalim, temelji na povredi načela pravne sigurnosti, istaknula argumentaciju prema kojoj je sporna zaštitna mjera usklađena s uvjetima propisanim u članku 11. Uredbe br. 479/2008.
- 27 Iz toga slijedi da, u dijelu u kojem se tezom koju Češka Republika podupire u prvom stupnju nužno pretpostavlja usklađenost sporne zaštitne mjere s člankom 11. Uredbe br. 479/2008 i u kojem je Opći sud u pobijanoj presudi doveo u pitanje tu usklađenost, žalbeni razlog koji se temelji na povredi tog članka treba smatrati dopunom tužbenog razloga koji je naveden u tužbi kojom se pokreće postupak, a koji se temelji, među ostalim, na povredi načela pravne sigurnosti. Treći se žalbeni razlog stoga mora smatrati dopuštenim.

Meritum

Argumentacija stranaka

- 28 Češka Republika osporava pobijanu presudu jer je u toj presudi Opći sud smatrao, s jedne strane, da članak 11. stavak 3. Uredbe br. 479/2008 očito ne obuhvaća nacionalne mjere kojima se poput sporne zaštitne mjere vinogradi nastoje zaštititi od šteta koje su nastale od divljači i ptica i, s druge strane, da je nije očito da navedena mjera doprinosi povećanju konkurentnosti proizvođača vina, a što je u skladu sa stavkom 1. tog članka cilj mjera restrukturiranja i prenamjene vinograda.
- 29 No, za Češku Republiku, mjere za zaštitu vinograda od šteta nastalih od divljači i ptica ispunjavaju tri pretpostavke navedene u članku 11. Uredbe br. 479/2008 te su, slijedom toga, prihvatljive za potporu u smislu tog članka.
- 30 Kao prvo, te mjere čine poboljšanje tehnika upravljanja vinogradima u smislu članka 11. stavka 3. točke (c) Uredbe br. 479/2008 jer dovode do boljeg uroda uz zaštitu vinove loze i grozdova od najezde nametnika. U tom pogledu žalitelj navodi da svake godine u Češkoj Republici divljač i ptice u vinogradima uzrokuju štete velikih razmjera u vinogradima. Naime, divljač glođe trsove koji, tako oštećeni, imaju manji urod ili ga uopće nemaju. Što se tiče ptica, osobito čvoraka, oni se nastanjuju u vinogradima hraneći se grozdovima tijekom razdoblja dozrijevanja, uzrokujući tako problem koji je specifičan za vinograde središnje Europe u kojoj se ta ptica nalazi tijekom tog razdoblja. Takva okolnost mogla bi dovesti do potpunog uništenja uroda ili potpunog oštećenja grozdova koji bi tako postali neupotrebljivi za proizvodnju kvalitetnog vina. Osim toga, grozdovi su podložniji bolestima koje se potom mogu pogoršati.
- 31 Zbog toga je tijekom dotičnog razdoblja postavljena kolektivna zaštita montiranjem ograda oko vinograda i pojedinačna zaštita stupovima kako bi se spriječilo glodanje pojedinačnih trsova. Velika većina sredstava na koje se odnosi sporni financijski ispravak dodijeljena je zaštiti od divljači, od čega je oko 4 milijuna CZK (oko 155 938 eura) bilo dodijeljeno zaštiti od ptica u obliku aktivne zaštite fizičkom prisutnosti osoba u vinogradima, krletkama i zastrašivanjem ptica te u obliku pasivne zaštite odvratajućim uređajima koji funkcioniraju na mehaničkoj, optičkoj ili akustičnoj osnovi.
- 32 Kao drugo, nijedna mjera za zaštitu vinograda od šteta nastalih od divljači i ptica ne može se izjednačiti s mjerom uobičajene obnove vinograda koji su došli do kraja svojeg prirodnog životnog vijeka, u smislu članka 11. stavka 3. Uredbe br. 479/2008.
- 33 Kao treće, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 479/2008, mjere za zaštitu vinograda od štete od divljači ili ptica povećavaju konkurentnost proizvođača vina. Njima se naime omogućava odgovor na povećanu potražnju kvalitetnih predikatnih vina ograničavanjem nepovoljnog konkurentskog položaja uzrokovanog čvorcima. Naime, sporna zaštitna mjera poboljšala je konkurentnost čeških proizvođača

vina na tržištu vina Unije omogućavajući im da utrostruče češku proizvodnju kvalitetnih predikatnih vina jer je ona s 51 000 hektolitara za 2005. porasla na 121 000 hektolitara od 2008. i dosegla 161 000 hektolitara za 2012., posljednju godinu primjene te mjere.

- 34 Opći je sud stoga počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da je sporna zaštitna mjera neprihvatljiva za financiranje, u smislu članka 11. stavka 3. Uredbe br. 479/2008.
- 35 Komisija tvrdi da je prvi žalbeni razlog neosnovan jer je cilj sporne zaštitne mjere jedino očuvanje obujma proizvodnje, a ne da se proizvodnja prilagodi potražnji tržišta ili da se poveća konkurentnost proizvođača vina.
- 36 Osim toga, predmet navedene mjere ne može biti da se njome kompenzira nepovoljan konkurentski položaj koji proizvođači vina središnje Europe imaju zbog prisutnosti čvoraka u trenutku berbe. Naime, cilj potpore za restrukturiranje i prenamjenu vinograda nije da se, kao u slučaju Kohezijskog fonda, kompenzira nepovoljan položaj zbog geografskog položaja i prirodnih uvjeta niti da se umanje regionalne razlike nego upravo suprotno, da se podupire i poveća konkurentnost proizvođača vina cijele Unije, neovisno o regiji u kojoj obavljaju svoje djelatnosti.
- 37 Povrh toga, mjere restrukturiranja i prenamjene vinograda trebaju doprinijeti promjeni sorata i poboljšanju tehnika upravljanja vinogradima. No, čak i ako bi se pretpostavilo da zaštita proizvodnje od štetočina omogućava proizvodnju vina u većim količinama i bolje kvalitete, tom zaštitom se unatoč svemu samo održava postojeći obujam proizvodnje. Stoga tehnike zastrašivanja ptica koje se koriste stoljećima ili zaštita od divljači ne čine kvalitativan iskorak u upravljanju vinogradima.
- 38 Naposljetku, kako bi se proizvodnja zaštitila od divljači, Uredbom br. 479/2008 propisuje se financijsko sudjelovanje u troškovima premija osiguranja koje plaćaju proizvođači, ograničeno na 50 % tog troška, u skladu s člankom 14. stavkom 2. te uredbe. U tim okolnostima, članak 11. navedene uredbe svjedoči o volji zakonodavca Unije da financijski podrži povećanje konkurentnosti proizvođača vina, a što nadilazi povećanje ili očuvanje njihova obujma proizvodnje. Pravila navedena u članku 14. iste uredbe pokazuju da zakonodavac Unije nije zanemario mjere koje se ograničavaju na zaštitu proizvodnje od štetočina.
- 39 U svojoj replici Češka Republika odgovara da se Komisijinom argumentacijom članku 11. Uredbe br. 479/2008 dodaju pretpostavke koje ne proizlaze iz teksta tog članka. Osobito, tim člankom prihvatljivost potpore uopće se ne uvjetuje korištenjem nove tehnike upravljanja vinogradima. Jedino je važna činjenica da se korištenom tehnikom – bila ona novija ili tradicionalna – omogućava poboljšanje upravljanja vinogradom o kojem je riječ. Osim toga, postojanje neke druge mjere zaštite proizvodnje od divljači, poput one propisane u članku 14. te uredbe, ne može utjecati na uvjete dodjele potpore obuhvaćene člankom 11. navedene uredbe.
- 40 U svojem odgovoru na repliku Komisija navodi da nikad nije tvrdila da se samo inovacija može smatrati „poboljšanjem tehnika upravljanja vinogradima”. Dakle, postojeće tehnike ili čak i tradicionalne mogu – zajedno s novim tehnologijama i konceptima – dovesti do povećane konkurentnosti. Međutim, spornom zaštitnom mjerom, osobito zastrašivanjem ptica koje se nalaze u vinogradima odašiljanjem zvukova ili postavljanjem strašila, samo se reproduciraju metode poznate stoljećima i ne mijenja ništa ni na sortama grožđa ni na tehnikama upravljanja vinogradima.

Ocjena Suda

- 41 Svojim prvim žalbenim razlogom Češka Republika kritizira točke 83. do 90. pobijane presude u dijelu u kojem je Opći sud u njima smatrao da tekst članka 11. stavka 3. Uredbe br. 479/2008 očito ne obuhvaća mjere za zaštitu vinograda od šteta od divljači i ptica, poput sporne zaštitne mjere te da nije očito čime te mjere mogu služiti osiguranju povećanja konkurentnosti proizvođača vina.

- 42 Uvodno treba primijetiti da se sporna zaštitna mjera ne može kvalificirati mjerom za „prenamjenu vinograda” u smislu članka 11. Uredbe br. 479/2008. Iz toga slijedi da ispitivanje osnovanosti prvog žalbenog razloga pretpostavlja jedino ocjenu može li se ta mjera kvalificirati mjerom „restrukturiranja vinograda” u smislu te odredbe.
- 43 U tom pogledu iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije, koja ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica za utvrđivanje njezina smisla i dosega, moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji uzimajući u obzir kontekst odredbe i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ (vidjeti osobito presude od 18. siječnja 1984., Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, t. 11. i od 18. svibnja 2017., Hummel Holding, C-617/15, EU:C:2017:390, t. 22.).
- 44 Doslovno tumačenje izraza „restrukturiranje” ističe dvosmislenost tog izraza. Naime, u svakodnevnom govoru, restrukturiranje označava radnju reorganizacije neke cjeline koja se ne smatra dovoljno učinkovitom prema novim načelima ili s novim strukturama. Tako restrukturiranje vinograda može proizlaziti iz izmjena koje se odnose na načela upravljanja njime i na zemljišta na kojima se obavlja vinogradarska djelatnost.
- 45 Kada je, kao u ovom slučaju, odredba prava Unije dvosmislena te se, slijedom toga, može tumačiti na više načina, treba dati prednost onom tumačenju koje može sačuvati njezin koristan učinak, tumačeći je u tu svrhu s obzirom na svrhu propisa kojeg je ta odredba dio (vidjeti u tom smislu presude od 19. lipnja 1980., Roudolff, 803/79, EU:C:1980:166, t. 7. i od 24. veljače 2000., Komisija/Francuska, C-434/97, EU:C:2000:98, t. 21.).
- 46 U tom pogledu iz članka 11. stavka 1. Uredbe br. 479/2008 proizlazi da je cilj mjera restrukturiranja vinograda povećanje konkurentnosti proizvođača vina.
- 47 S obzirom na taj cilj, mjera koja je relativno skromna i ograničava se na bolje upravljanje vinogradom štiteći trsove raznim sredstvima, a što dovodi do znatne konkurentnosti u korist poljoprivrednika, može se kvalificirati mjerom restrukturiranja. Osobito, i protivno onomu što tvrdi Komisija, nigdje iz teksta članka 11. stavka 3. Uredbe br. 479/2008 ne proizlazi da mjere koje se koriste postojećim ili čak tradicionalnim metodama ne mogu biti prihvatljive za potpore za restrukturiranje vinograda, osim ako se ne kombiniraju s novim tehnologijama i konceptima.
- 48 Nasuprot tomu, treba konkretno procjenjivati poboljšanje tehnika upravljanja vinogradom, pri čemu se taj zahtjev treba ocjenjivati na temelju uvjeta za upravljanje vinogradom u trenutku kada je potpora zatražena.
- 49 Točno je da se člankom 6. stavkom 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 555/2008 od 27. lipnja 2008. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 479/2008 o zajedničkoj organizaciji tržišta vina u vezi s programima potpore, trgovinom s trećim zemljama, proizvodnim potencijalom i o nadzoru u sektoru vina (SL 2008., L 170. str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 28., str. 156.), u verziji koja proizlazi iz Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 202/2013 od 8. ožujka 2013., (SL 2013., L 67, str. 10.) iz potpore za rekonstrukciju vinograda isključuje mjera zaštite od štete koju uzrokuju divljač, ptice ili tuča. Međutim, mora se utvrditi da se Provedbena uredba br. 202/2013, koja je stupila na snagu 12. ožujka 2013., ne primjenjuje *ratione temporis* na činjenice spora. Ona stoga ne može pružiti nikakvu uputu za tumačenje članka 11. Uredbe br. 479/2008.
- 50 U ovom slučaju, kao što je to istaknula Češka Republika u svojim pisanim podnescima, sporna zaštitna mjera omogućila je utrostručenje češke proizvodnje kvalitetnih predikatnih vina, koja je od 51 000 hektolitara za 2005. porasla na 161 000 hektolitara za 2012., posljednju godinu primjene te mjere.

- 51 Međutim, budući da Komisija nije osporila te tvrdnje ni dokazala nepostojanje potražnje potrošača za takvim vinima, treba smatrati da je sporna zaštitna mjera doprinijela poboljšanju konkurentnosti čeških proizvođača vina, kao je što to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 76., 77. i 81. svojega mišljenja.
- 52 Dakle, s obzirom na to da u Uredbi br. 479/2008 ne postoje odredbe u pogledu prihvatljivosti mjere potpore kojom se vinogradi štite, među ostalim, od šteta koje uzrokuju divljač ili ptice, čini se da ne postoji pravna osnova da se Češkoj Republici odbije uključivanje sporne zaštitne mjere u mjere restrukturiranja i prenamjene vinograda.
- 53 Iz toga slijedi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u smislu članka 11. stavka 3. Uredbe br. 479/2008 jer se on očito ne odnosi na mjere za zaštitu vinograda od štete od divljači ili ptica, kao što je navedeno u spornoj zaštitnoj mjeri.
- 54 Slijedom toga valja odbiti prvi žalbeni razlog.
- 55 Budući da je taj žalbeni razlog proglašen osnovanim, treba ukinuti pobijanu presudu a da pritom nije potrebno ispitivati drugi i treći žalbeni razlog.

O tužbi pred Općim sudom

- 56 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda te može sam konačno odlučiti o sporu, ako stanje postupka to dopušta, ili može vratiti predmet na ponovno odlučivanje Općem sudu.
- 57 U ovom slučaju Sud može konačno odlučiti o sporu jer stanje postupka to dopušta.
- 58 U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točke 65. mišljenja nezavisne odvjetnice, pojedincu se mora prema načelu pravne sigurnosti u sklopu odredbe omogućiti upućenost u opseg obveza koje su propisane tom odredbom, osobito kada su moguće financijske posljedice. Komisija se, stoga, prilikom ispravka u trenutku poravnanja računa EFJP-a ne može osloniti na tumačenje koje nije obvezujuće jer odstupa od uobičajenog značenja korištenih izraza (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 1998., Irska/Komisija, C-238/96, EU:C:1998:451, t. 81. i navedenu sudsku praksu). Međutim, iz razmatranja navedenih u točkama 42. do 52. ove presude proizlazi da Komisijino tumačenje u ovom slučaju odstupa od uobičajenog značenja izraza iz članka 11. stavka 3. Uredbe br. 479/2008 jer je ta institucija smatrala da sporna zaštitna mjera nije prihvatljiva u okviru programa, među ostalim, restrukturiranja vinograda.
- 59 Slijedom toga treba prihvatiti prvi tužbeni razlog koji je Češka Republika istaknula u prvom stupnju, a koji se temelji, među ostalim, na povredi načela pravne sigurnosti i poništiti spornu odluku.

Troškovi

- 60 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, Sud odlučuje o troškovima.
- 61 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Češka Republika uspjela u žalbenom postupku i da je tužba pred Općim sudom usvojena, sukladno zahtjevu Češke Republike Komisiji valja naložiti snošenje svojih troškova i onih koji su Češkoj Republici nastali i u prvostupanjskom i u žalbenom postupku.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 20. listopada 2016., Češka Republika/Komisija (T-141/15, neobjavljena, EU:T:2016:621).**
- 2. Poništava se Provedbena odluka Komisije (EU) 2015/103 od 16. siječnja 2015. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) u dijelu u kojem se njome isključuju izdaci Češke Republike na temelju EFJP-a u korist mjere zaštite vinograda od šteta koje su prouzročili divljač i ptice od 2010. do 2012. u ukupnom iznosu od 2 123 199,04 eura.**
- 3. Europskoj komisiji nalaže se snošenje vlastitih troškova i onih koji su Češkoj Republici nastali na ime prvostupanjskog postupka i ove žalbe.**

Potpisi