

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 23. októbra 2007 *

Vo veci C-273/04,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 230 ES, podaná 28. júna 2004,

Poľská republika, v zastúpení: pôvodne T. Nowakowski a E. Ośniecka-Tamecka, neskôr T. Nowakowski, M. Szpunar, B. Majczyna, K. Rokicka a I. Niemirka, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporujú:

Lotyšská republika, v zastúpení: A. Zikmane a E. Balode-Buraka, splnomocnené zástupkyne,

Litovská republika, v zastúpení: D. Kriauciūnas, splnomocnený zástupca, s adresou na doručovanie v Bruseli,

* Jazyk konania: poľština.

Maďarská republika, v zastúpení: P. Gottfried a R. Somssich, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: pôvodne F. Ruggeri Laderchi a K. Zieleškiewicz, neskôr F. Florindo Gijón a K. Zieleškiewicz, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: T. van Rijn, A. Stobiecka-Kuik a L. Visaggio, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas a K. Lenaerts, sudcovia J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa), K. Schiemann, J. Makarczyk, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, P. Lindh a J.-C. Bonichot,

generálny advokát: M. Poiares Maduro,
tajomník: M.-A. Gaudissart, vedúci sekcie,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 23. januára 2007,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 21. júna 2007,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Svojou žalobou Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor zrušil článok 1 bod 5 rozhodnutia Rady 2004/281/ES z 22. marca 2004, ktorým sa v dôsledku reformy spoločnej poľnohospodárskej politiky upravuje Akt o podmienkach prístúpenia

Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (Ú. v. EÚ L 93, s. 1, ďalej len „sporné rozhodnutie“).

- 2 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 15. marca 2005 bol povolený vstup Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky a Komisie Európskych spoločenstiev ako vedľajších účastníkov do tohto konania na podporu Poľskej republiky v prípade uvedených troch členských štátov a na podporu Rady v prípade Komisie.

Právny rámec

Nariadenie (ES) č. 1259/1999

- 3 Článok 1 nariadenia Rady (ES) č. 1259/1999 zo 17. mája 1999, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá pre schémy priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. ES L 160, s. 113; Mim. vyd. 03/025, s. 424), zmeneného a doplneného nariadením Rady (ES) č. 1244/2001 z 19. júna 2001 (Ú. v. ES L 173, s. 1; Mim. vyd. 03/032, s. 446, ďalej len „nariadenie č. 1259/1999“), znie:

„Toto nariadenie sa vzťahuje na platby udeľované priamo farmárom podľa schém podpory [v] rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktoré sú úplne alebo čiastočne financované z ‚Garančnej‘ sekcie EPUZF okrem takých, ktoré sú ustanovené

podľa nariadenia [Rady] (ES) č. 1257/1999 [zo 17. mája 1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF) a ktorým sa menia a rušia niektoré nariadenia (Ú. v. ES L 160, s. 80; Mim. vyd. 03/025, s. 391)].

Takéto schémy podpory sú vymenované v prílohe.“

- 4 Článok 11 ods. 4 druhá zarážka nariadenia č. 1259/1999 uvádza, že Komisia prijme zmeny a doplnenia k prílohe tohto nariadenia, ktoré môžu byť potrebné, berúc do úvahy kritériá ustanovené v jeho článku 1.
- 5 Táto príloha je nazvaná „Zoznam schém podpory spĺňajúcich kritériá uvedené v článku 1“. Tento zoznam bol rozšírený nariadením Komisie (ES) č. 41/2004 z 9. januára 2004 (Ú. v. EÚ L 6, s. 19; Mim. vyd. 03/042, s. 81).

Zmluva a akt o pristúpení

- 6 Podľa článku 2 ods. 3 zmluvy medzi Belgickým kráľovstvom, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Írskom, Talianskou republikou, Luxemburským veľkovevodstvom, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Fínskou republikou, Švédskym kráľovstvom, Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (členskými štátmi Európskej únie) a Českou republikou, Estónskou republikou, Cyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litovskou republikou, Maďarskou republikou, Maltskou republikou, Poľskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou o pristúpení Českej republiky,

Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii, podpísanej v Aténach 16. apríla 2003 (Ú. v. EÚ L 236, s. 17, ďalej len „zmluva o pristúpení“):

„Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 2, sú orgány únie oprávnené prijať pred pristúpením opatrenia uvedené... v článkoch 21 a 23... [aktu o podmienkach pristúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (Ú. v. EÚ L 236, 2003, s. 33, ďalej len „akt o pristúpení“)]... Tieto opatrenia nadobudnú platnosť a účinnosť iba za podmienky a ku dňu nadobudnutia platnosti tejto zmluvy.“

7 Článok 23 aktu o pristúpení znie:

„Rada sa môže jednomyselne na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom uznieť na takých úpravách ustanovení tohto aktu, ktoré sa vzťahujú na spoločnú poľnohospodársku politiku a ktoré sú nevyhnutné v dôsledku zmeny pravidiel spoločenstva. Takéto úpravy môžu byť vykonané do dňa pristúpenia.“

8 Rovnako článok 20 aktu o pristúpení stanovuje, že akty uvedené v prílohe II k tomuto aktu sa upravujú tak, ako je uvedené v tejto prílohe.

- 9 Táto príloha obsahuje kapitolu 6 oddiel A, nazvaný „Právne predpisy v oblasti poľnohospodárstva“, ktorého bod 27 písm. b) stanovuje vloženie do nariadenia č. 1259/1999 článku 1a, ktorý znie:

„Zavedenie systémov podpory v nových členských štátoch

V Českej republike, v Estónsku, na Cypre, v Lotyšsku, v Litve, v Maďarsku, na Malte, v Poľsku, v Slovinsku a na Slovensku [ďalej len „nové členské štáty“ („nový členský štát“)] sa priame platby schválené podľa systémov podpory uvedených v článku 1 zavádzajú v súlade s nasledujúcim harmonogramom, v ktorom je zvyšovanie uvedené ako percentuálny podiel týchto platieb spoločenstva v zložení k 30. aprílu 2004:

25 % v roku 2004

30 % v roku 2005

35 % v roku 2006

40 % v roku 2007

50 % v roku 2008

60 % v roku 2009

70 % v roku 2010

80 % v roku 2011

90 % v roku 2012

100 % od roku 2013.“

Nariadenie (ES) č. 1782/2003

- 10 Nariadenie Rady (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Ú. v. EÚ L 270, s. 1; Mim. vyd. 03/040, s. 269; a korigendum Ú. v. EÚ L 94, 2004, s. 70), nahradilo nariadenie č. 1259/1999 s účinnosťou od 1. mája 2004.

- 11 Podľa jeho článku 1:

„Toto nariadenie stanovuje:

- spoločné pravidlá o priamych platbách v rámci režimov podpory príjmov, na ktoré sa vzťahuje spoločná poľnohospodárska politika a ktoré sú financované záručnou sekciou [EPUZF], uvedených v prílohe I, okrem režimov stanovených nariadením (ES) č. 1257/1999,

- podporu príjmov poľnohospodárov (ďalej len „režim jednotnej platby“),

- režimy podpory pre poľnohospodárov produkujúcich... škrupinové ovocie, energetické plodiny... mlieko...“

- 12 Keďže tieto režimy podpory, uvedené ako posledné, sú podľa článku 2 tohto nariadenia priamymi platbami, sú financované z „Garančnej“ sekcie EPUZF-u.
- 13 Príloha I nariadenia č. 1782/2003 je nazvaná „Zoznam priamych platieb uvedených v článku 1“ tohto nariadenia. Tento zoznam obsahuje najmä pomoc pre škrupinové ovocie, pomoc pre energetické plodiny, ako aj prémie a dodatkové platby v odvetví mlieka, uvedené postupne v kapitole 4 (články 83 až 87), v kapitole 5 (články 88 až 92) a v kapitole 7 (články 95 až 97) tohto nariadenia.

Sporné rozhodnutie

- 14 Sporné rozhodnutie bolo prijaté podľa článku 2 ods. 3 zmluvy o pristúpení a článku 23 aktu o pristúpení. Vo svojom článku 1 bode 5 stanovuje najmä nahradenie ustanovení meniacich nariadenie č. 1259/1999, ktoré boli uvedené v bode 27 kapitoly 6 A prílohy II aktu o pristúpení, ustanoveniami, ktorými sa mení nariadenie č. 1782/2003, aby sa prejavili úpravy v spoločnej poľnohospodárskej politike (SPP) zavedené prijatím tohto nariadenia, ku ktorým došlo po podpísaní prístupových dokumentov.
- 15 Toto rozhodnutie vo svojom článku 1 bode 5 písm. c) stanovuje najmä vloženie do nariadenia č. 1782/2003 článku 143a, ktorý znie:

„Zavedenie systémov podpory

V nových členských štátoch sa priame platby zavedú v súlade s nasledovným harmonogramom, v ktorom je zvyšovanie vyjadrené ako percentuálny podiel týchto platieb v spoločenstve v zložení k 30. aprílu 2004:

- 25 % v roku 2004,
- 30 % v roku 2005,
- 35 % v roku 2006,
- 40 % v roku 2007,
- 50 % v roku 2008,
- 60 % v roku 2009,
- 70 % v roku 2010,
- 80 % v roku 2011,
- 90 % v roku 2012,
- 100 % od roku 2013.“

16 Podľa článku 8 sporného rozhodnutia:

„Toto rozhodnutie sa vyhotoví v anglickom, českom, dánskom, estónskom, fínskom, francúzskom, gréckom, holandskom, írskom, litovskom, lotyšskom, maďarskom, maltskom, nemeckom, poľskom, portugalskom, slovenskom, slovinskom, španielskom, švédskom a talianskom jazyku, pričom každé znenie je rovnako autentické.“

Skutkový stav

- 17 Skutkové okolnosti, na základe ktorých bola podaná táto žaloba o neplatnosť, pochádzajú z obdobia prístupových rokovaní Poľskej republiky k Európskej únii.
- 18 Ako vyplýva z dokumentu o postoji Poľskej republiky k rokovaniam v oblasti poľnohospodárstva, prijatého Radou ministrov 9. decembra 1999, a z odpovede Poľskej republiky na spoločnú pozíciu Európskej únie z 20. júna 2002 v oblasti poľnohospodárstva, prijatú Radou ministrov 8. októbra 2002, Poľská republika už pri prístupových rokovaníach viackrát uplatňovala záujem „prijat' už odo dňa prístúpenia všetky právne predpisy týkajúce sa spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov, pod podmienkou, že poľskému poľnohospodárstvu bude zaručený prístup k všetkým nástrojom [SPP], vrátane priamych platieb“.
- 19 Postoj Európskej únie bol v tom čase definovaný na základe diskusného dokumentu prijatého Komisiou 30. januára 2002, ktorý bol založený najmä na potrebe pokračovať v začatej reštrukturalizácii v oblasti poľnohospodárstva v nových členských štátoch, na príjmovej situácii poľnohospodárov týchto členských štátov, ako aj na požiadavke vyhnúť sa nerovnováhe oproti iným hospodárskym odvetviám alebo vzniku špekulatívnych príjmov. So zreteľom na tieto úvahy uvedený dokument navrhol, že by sa nemalo pristúpiť na žiadosti nových členských štátov, podľa ktorých by mali mať odo dňa prístúpenia prístup k priamym platbám v rovnakej miere ako pätnásť vtedajších členských štátov Únie (ďalej len „staré členské štáty“), a teda „priame platby by mali byť zavedené postupne v nových členských štátoch počas prechodného obdobia“.
- 20 Navyše postoj starých členských štátov pre rokovania s Poľskou republikou bol stanovený v spoločnej pozícii Európskej únie z 31. októbra 2002, ktorá uvádzala, že

Európska únia „berie na vedomie požiadavku Poľska, podľa ktorej by priame platby mali byť poskytnuté poľnohospodárom po pristúpení v rovnakom rozsahu ako poľnohospodárom z [Európskej únie. Tá] sa domnieva, že na túto žiadosť nie je možné pristúpiť, ale že priame platby majú byť zavedené v Poľsku postupne počas prechodného obdobia“.

- 21 Keďže o tejto otázke nedošlo medzi stranami k dohode, rokovania o nej pokračovali až do konferencie o pristúpení, ktorá sa konala pri príležitosti zasadania Európskej rady v Kodani 12. a 13. decembra 2002 a ktorej závery naznačujú, že otázka postupného zavedenia priamych platieb v nových členských štátoch bola vyriešená podľa ustanovení spoločnej pozície Európskej únie z 31. októbra 2002.
- 22 Dňa 16. apríla 2003 na stretnutí Európskej rady v Aténach podpísala Poľská republika zmluvu o pristúpení.
- 23 Neskôr, 29. septembra 2003, bolo prijaté nariadenie č. 1782/2003.
- 24 So zreteľom na potrebu úpravy aktu o pristúpení reforme SPP, vykonanej najmä týmto nariadením, Komisia 27. októbra 2003 predložila návrh rozhodnutia, ktoré predpokladalo uplatnenie mechanizmu postupného zavádzania všetkých priamych platieb. Odvtedy, ako sa poľská vláda dozvedela o tomto návrhu, namietala vo všetkých fázach legislatívneho procesu voči prijatiu toho, čo nazývala rozšírenie systému postupného zavádzania priamych platieb, zaslaním viacerých oznámení a najmä uvádzala, že prijatie navrhovaného opatrenia by predstavovalo zmenu podmienok pristúpenia a nebolo by v súlade s článkom 23 aktu o pristúpení.

25 Sporné rozhodnutie bolo prijaté 22. marca 2004.

26 Poľská republika sa domnievala, že toto rozhodnutie nepredstavuje úpravu aktu o pristúpení, ale podstatnú zmenu podmienok pristúpenia stanovených týmto aktom, a podala túto žalobu o neplatnosť.

O prípustnosti žaloby

Postoj účastníkov konania

27 Počas písomnej časti konania Rada vzniesla námietku neprípustnosti založenú na neskorom podaní žaloby.

28 Podľa Rady bolo toto rozhodnutie uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie* 30. marca 2004 (Ú. v. EÚ L 93, s. 1). Keďže podanie bolo zaregistrované v kancelárii Súdneho dvora 28. júna 2004, žaloba bola podaná po uplynutí lehoty podľa ustanovení článku 230 piateho odseku ES a článku 81 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

29 Poľská republika namietala, že táto námietka je nedôvodná.

30 Poľská republika, podporovaná členskými štátmi, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, sa v prvom rade domnieva, že lehota, ktorou disponuje nový členský štát na podanie žaloby o neplatnosť aktu prijatého podľa článku 23 aktu o pristúpení, začína plynúť až odo dňa pristúpenia tohto členského štátu, aby sa predišlo na jednej strane tomu, že tento štát by mal kratšiu lehotu na podanie žaloby, a na druhej strane tomu, že by sa inštitúcia Spoločenstva, ktorá vydala tento akt, mohla vyhnúť súdnemu preskúmaniu Súdnym dvorom tým spôsobom, že prijme tento akt a uverejní ho aspoň dva mesiace predtým, ako pristupujúce štáty získajú postavenie členských štátov.

31 Po druhé tieto členské štáty tvrdia, že uverejnenie sporného rozhodnutia nebolo k 30. marcu 2004 vykonané vo všetkých oficiálnych jazykoch nových členských štátov, hoci to článok 8 sporného rozhodnutia vyžadoval. V rámci svojej repliky Poľská republika dokonca uviedla, že poľské vydanie úradného vestníka, v ktorom bolo toto rozhodnutie uverejnené v poľštine, mohlo byť antidatované, a tak by porušovalo zásadu právnej istoty. V tejto súvislosti Súdny dvor uznesením z 15. novembra 2006 nariadil vykonanie dokazovania, na základe ktorého požiadal generálneho riaditeľa Úradu pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, aby poskytol písomnú odpoveď na otázku, aký bol skutočný deň uverejnenia sporného rozhodnutia, čiže deň, keď bolo toto rozhodnutie dostupné verejnosti.

32 Po tretie Poľská republika a vedľajší účastníci konania uvádzajú, že na základe zásady účinnej súdnej ochrany nemôžu inštitúcie Spoločenstva výberom dňa uverejnenia prijatého opatrenia zbaviť nové členské štáty možnosti podať opravný prostriedok voči takémuto opatreniu.

Posúdenie Súdnym dvorom

33 V tejto veci Súdny dvor považuje za potrebné hneď rozhodnúť vo veci samej.

O veci samej

- 34 Poľská republika uvádza tri výhrady voči spornému rozhodnutiu, založené na nedostatku právomoci Rady, ktorá prekročila svoje právomoci zverené článkom 23 aktu o pristúpení predstavujúcim základ tohto rozhodnutia, na porušení zásady rovnosti v dôsledku zavedenia diskriminácie neupravenej v akte o pristúpení a na nerešpektovaní zásady dobrej viery v dôsledku jednostranného spochybnenia kompromisu, ktorý bol dohodnutý na prístupových rokovaníach.

O prvej výhrade založenej na nedostatku právomoci Rady z dôvodu porušenia článku 23 aktu o pristúpení

Postoj účastníkov konania

- 35 Svojou prvou výhradou sa Poľská republika, podporovaná členskými štátmi, ktoré vstúpili do konania, domnieva, že článok 23 aktu o pristúpení nemôže slúžiť ako právny základ na prijatie opatrení uvedených v článku 1 bode 5 sporného rozhodnutia, ktoré spočívajú v rozšírení systému postupného zavádzania o nové priame platby. Tieto opatrenia totiž nepredstavujú „nevyhnutnú úpravu“ aktu o pristúpení reforme SPP v zmysle tohto článku 23, pretože na jednej strane predstavujú podstatnú zmenu podmienok pristúpenia stanovených týmto aktom a na druhej strane podmienka nevyhnutnosti z dôvodu zmeny pravidiel Spoločenstva nebola preukázaná ani odôvodnená v preambule tohto rozhodnutia.
- 36 Článok 143a nariadenia č. 1782/2003 zavedený na základe článku 1 bodu 5 sporného rozhodnutia predstavoval skutočnú zmenu aktu o pristúpení, keďže stanovoval percentá a časový harmonogram všeobecne uplatniteľné na všetky priame platby

poskytované v nových členských štátoch, zatiaľ čo predtým články 1 a 1a nariadenia č. 1259/1999 obmedzovali mechanizmus postupného zavádzania iba na priame platby poskytnuté v rámci režimov podpôr taxatívne vymenovaných v prílohe tohto nariadenia.

37 Podľa Poľskej republiky by takéto rozšírenie počtu pomoci podliehajúcich mechanizmu postupného zavádzania prekročovalo pojem „nevyhnutné úpravy“ v zmysle článku 23 aktu o pristúpení, ktorý má výlučne technickú povahu, a nevedlo by k zmene výsledkov prístupových rokování. Zmena zoznamu platieb podliehajúcich tomuto mechanizmu, tak ako bola vykonaná sporným rozhodnutím, sa mohla vykonať až odo dňa pristúpenia na základe článku 9 aktu o pristúpení.

38 Vo svojej replike Poľská republika nakoniec napáda tvrdenie Rady, podľa ktorého príloha nariadenia č. 1259/1999 bola výlučne deklaratórnej povahy. V tejto súvislosti tak z doslovného, ako aj z teleologického výkladu článku 1 tohto nariadenia vyplýva, že mechanizmus postupného zavádzania sa uplatní výlučne na priame platby poskytnuté v rámci režimov podpôr taxatívne vymenovaných v prílohe tohto nariadenia, takže pôsobnosť tohto mechanizmu nemôže byť širšia ako pôsobnosť nariadenia č. 1259/1999 samotného. Žalobkyňa tiež uvádza, že existuje postup zmeny tejto prílohy podľa článku 11 tohto nariadenia, ktorý svedčí v prospech konštitutívnej, a nie deklaratórnej povahy tejto prílohy.

39 Rada podporovaná Komisiou napáda predpoklad, na ktorom spočíva celá argumentácia Poľskej republiky, podľa ktorého sa mechanizmus postupného zavádzania priamych platieb alebo mechanizmus tzv. „phasing-in“ uplatní iba na priame platby taxatívne vymenované v prílohe nariadenia č. 1259/1999.

40 Zo znenia článku 1a tohto nariadenia totiž vyplýva, že sa uplatní na všetky „priame platby schválené podľa systémov podpory uvedených v článku 1“ tohto nariadenia. Tento článok 1 obsahoval všeobecnú definíciu pojmu priamych pomoci, ktorý sa týkal všetkých typov pomoci, existujúcich alebo budúcich, vyplácaných priamo poľnohospodárom podľa režimov podpory v rámci SPP, ktoré boli úplne alebo čiastočne financované z „Garančnej“ sekcie EPUZF-u. Táto všeobecná definícia pojmu „priame platby“ potvrdzuje, že nariadenie č. 1259/1999 sa má uplatniť na všetky priame platby, ktoré sa nachádzajú v rámci SPP. Z tohto pohľadu má príloha uvedeného nariadenia len deklaratórnu povahu, čo by bolo potvrdené aj tým, že Komisii bola podľa článku 11 ods. 4 druhej zarážky tohto nariadenia zverená právomoc uvedenú prílohu zmeniť.

41 Predpoklad, na ktorom spočíva tvrdenie Poľskej republiky, sa zdá byť nesprávny, teda prvá výhrada je nedôvodná. Rada totiž neprekročila svoje právomoci, ktoré jej boli zverené článkom 23 aktu o prístupení, prijatím sporného rozhodnutia, keďže toto rozhodnutie presne zodpovedá pojmu jednoduchej „úpravy“ v zmysle uvedeného článku. Podľa názoru Rady bola zásada uplatnenia mechanizmu tzv. „phasing-in“ na všetky priame pomoci prijatá počas prístupových rokovaní a je výslovne stanovená aktom o prístupení, ktorý zaviedol článok 1a do nariadenia č. 1259/1999. Uplatnenie tohto mechanizmu na všetky priame pomoci v nariadení č. 1782/2003 nepredstavuje novú skutočnosť alebo podstatnú zmenu vzhľadom na prístup prijatý počas prístupových rokovaní.

Posúdenie Súdnyh dvorom

42 Prvá výhrada sa v podstate týka rozsahu právomocí zverených Rade článkom 23 aktu o prístupení.

43 Aby bolo možné posúdiť dôvodnosť tejto výhrady, treba najskôr analyzovať význam pojmu „nevyhnutné úpravy“ v zmysle tohto článku a potom zistiť, aký bol dosah mechanizmu postupného zavádzania priamych platieb pôvodne zavedeného do článku 1a nariadenia č. 1259/1999, zmeneného a doplneného aktom o pristúpení, aby bolo možné potom overiť, či prijatím sporného rozhodnutia Rada neprekročila tieto právomoci.

— O pojme „nevyhnutné úpravy“ v zmysle článku 23 aktu o pristúpení

44 V prvom rade treba poznamenať, že účelom článku 23 aktu o pristúpení bolo umožniť Rade prijať právne predpisy potrebné na zabezpečenie súladu aktu o pristúpení s legislatívnymi zmenami vyplývajúcimi z normotvornej aktivity inštitúcií v rámci SPP medzi podpísaním tohto aktu a skutočným pristúpením nových členských štátov.

45 Toto zverenie právomocí však nemôže byť vykladané extenzívne, lebo by došlo k porušeniu výsledkov rokovaní o podmienkach pristúpenia týchto štátov.

46 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že Súdny dvor už rozhodol o pojme „nevyhnutné úpravy“ v rámci aktov o pristúpení, pričom uviedol, že opatrenia, ktoré vykonávajú úpravy, uvedené v týchto aktoch, v zásade umožňujú len úpravy určené na to, aby mohli byť skoršie akty Spoločenstva uplatniteľné v nových členských štátoch, vylučujúc pritom akúkoľvek inú zmenu alebo doplnenie [pozri v tomto zmysle, čo sa týka článku 169 Aktu o podmienkach pristúpenia Nórskeho kráľovstva, Rakúskej

republiky, Fínskej republiky a Švédskeho kráľovstva a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (Ú. v. ES C 241, 1994, s. 21), rozsudok z 2. októbra 1997, Parlament/Rada, C-259/95, Zb. s. I-5303, body 14 a 19; čo sa týka článku 57 aktu o pristúpení, rozsudky z 28. novembra 2006, Parlament/Rada, C-413/04, Zb. s. I-11221, body 31 až 38, a z 28. novembra 2006, Parlament/Rada, C-414/04, Zb. s. I-11279, body 29 až 36].

- 47 Je síce pravda, že tieto rozsudky sa týkali právnych predpisov predpokladajúcich úpravu aktov inštitúcií, ktoré neboli upravené samotným aktom o pristúpení, nič to však nemení na skutočnosti, ako to zdôrazňuje generálny advokát v bode 64 svojich návrhov, že veľmi obmedzený význam pojmu úpravy vyplývajúci z týchto rozsudkov je uvedený všeobecným spôsobom, bez ohľadu na znenie ustanovenia aktu o pristúpení, ktorý predstavuje základ prijatého opatrenia, a o to viac musí byť uplatnený v tejto veci, keď ide o úpravu ustanovení samotného aktu o pristúpení, aby sa zohľadnili zmeny pravidiel Spoločenstva, na ktoré sa tieto ustanovenia vzťahovali.
- 48 Z tohto pohľadu musí byť pojem úpravy obmedzený na opatrenia, ktoré v nijakom prípade nemôžu ovplyvniť pôsobnosť niektorého ustanovenia aktu o pristúpení vzťahujúceho sa na SPP ani podstatne meniť jeho obsah, ale ktoré predstavujú iba úpravy smerujúce k zabezpečeniu koherencie tohto aktu a nových právnych predpisov prijatých inštitúciami Spoločenstva odo dňa podpísania aktu o pristúpení do dňa pristúpenia.
- 49 Čo sa týka požiadavky nevyhnutnosti potrebnej na prijatie takého opatrenia, ktorým sa vykonávajú úpravy, stačí uviesť, že takáto požiadavka priamo vyplýva z akejkoľvek zmeny pravidiel Spoločenstva, ktorá nastala v dôsledku zmeny právnych predpisov v SPP vykonanej inštitúciami Spoločenstva a v dôsledku ktorej vznikol nesúlad medzi ustanoveniami aktu o pristúpení a novým režimom vyplývajúcim z tejto zmeny.

50 Na základe týchto úvah je potrebné overiť, či sporné rozhodnutie môže byť označené za „nevyhnutnú úpravu“.

51 V tejto súvislosti treba najskôr analyzovať povahu a rozsah zmien aktu o prístupení vyplývajúcich z článku 1 bodu 5 daného rozhodnutia a nahradiť toto opatrenie v celkovom kontexte SPP, do ktorého patrí.

— O rozsahu mechanizmu postupného zavádzania priamych platieb

52 Tvrdenie Poľskej republiky, podľa ktorého je systém postupného zavádzania priamych platieb, zavedený do článku 1a nariadenia č. 1259/1999, zmeneného a doplneného aktom o prístupení, uplatniteľný iba na priame pomoci *numerus clausus* vymenované v prílohe tohto nariadenia, a nie na všetky priame platby, je nezlučiteľné s doslovným, systematickým, ako aj teleologickým výkladom dotknutých ustanovení.

53 Najskôr treba poukázať na to, že článok 1a uvádzal, že v nových členských štátoch „sa priame platby schválené podľa systémov podpory uvedených v článku 1 zavádzajú v súlade s nasledujúcim harmonogramom“ uvedeným v tomto článku. Z toho teda výslovne vyplýva, že systém postupného zavedenia sa mal uplatniť na všetky priame platby poskytnuté v rámci režimov podpory uvedených v článku 1 nariadenia č. 1259/1999.

- 54 Uvedený článok 1 obsahoval v prvom odseku všeobecnú definíciu pojmu priame platby na účely uplatnenia tohto nariadenia, išlo o „platby udeľované priamo farmárom podľa schém podpory [v] rámci [SPP], ktoré sú úplne alebo čiastočne financované z ‚Garančnej‘ sekcie EPUZF, okrem takých, ktoré sú ustanovené podľa nariadenia (ES) č. 1257/1999“.
- 55 Táto formulácia uvádza, že okrem jednej výnimky, vzťahujúcej sa výslovne na režimy pomoci zavedené nariadením č. 1257/1999, sa nariadenie č. 1259/1999 malo vzťahovať na každú pomoc zodpovedajúcu tejto definícii, a to poskytnutú priamo poľnohospodárom podľa režimov podpory v rámci SPP, ktoré sú úplne alebo čiastočne financované z „Garančnej“ sekcie EPUZF-u.
- 56 Skutočnosť, že nariadenie č. 1259/1999 sa vzťahuje na každý existujúci alebo budúci režim upravujúci priame platby, ako to vyplýva z doslovného výkladu dotknutých ustanovení, je potvrdená odôvodnením č. 1 tohto nariadenia, podľa ktorého je jedným z cieľov nariadenia „pre priame platby podľa rôznych schém na podporu príjmu v [SPP]... zaviesť niektoré spoločné podmienky“.
- 57 Navyše je tento doslovný výklad potvrdený aj cieľom sledovaným pri prijatí textu článku 1a nariadenia č. 1259/1999, zmeneného a doplneného aktom o pristúpení. Z prípravných prác konferencie o pristúpení totiž vyplýva, že jej záujmom bolo stanoviť mechanizmus tzv. „phasing-in“ v nových členských štátoch na všetky priame platby.
- 58 Takto Komisia v diskusnom dokumente z 30. januára 2002 odporúčala postupné zavádzanie priamych platieb bez toho, aby ich podrobila podmienkam, ktoré by

zúžili ich rozsah. Tento prístup bol prijatý v spoločnej pozícii Európskej únie z 31. októbra 2002, ktorou staré členské štáty vyjadrili vôľu postupne zaviesť priame platby počas prechodného obdobia bez toho, aby boli k tejto všeobecnej formulácii uvedené spresnenia, ktoré by obmedzili jej rozsah. Závery Európskej rady v Kodani z 12. a 13. decembra 2002 vzťahujúce sa na výsledok prístupových rokovaní uvádzajú, že otázka postupného zavádzania priamych platieb v nových členských štátoch bola vyriešená podľa ustanovení spoločnej pozície z 31. októbra 2002, takže v tejto veci nebol prijatý kompromis, ktorý by spočíval v obmedzení rozsahu mechanizmu tzv. „phasing-in“.

59 Ďalej tento doslovný výklad nie je nijako spochybnený ustanoveniami článku 1 druhého odseku nariadenia č. 1259/1999.

60 Odkazujúc na priame platby, článok 1 druhý odsek znie: „Takéto schémy podpory sú vymenované v prílohe.“

61 V rozpore s tým, čo tvrdí Poľská republika, toto ustanovenie nemôže byť vykladané v tom zmysle, že článok 1 sa vzťahuje iba na režimy podpory taxatívne vymenované v prílohe nariadenia č. 1259/1999.

62 Takéto tvrdenie nie je zlučiteľné so systematickým výkladom článku 1 druhého odseku tohto nariadenia, ktorý sa týka prílohy tohto nariadenia.

- 63 Z výkladu článku 1 druhého odseku v spojení s článkom 11 ods. 4 druhou zarážkou nariadenia č. 1259/1999 totiž vyplýva, že pôsobnosť tohto nariadenia vyplýva zo všeobecnej definície obsiahnutej v článku 1 prvom odseku, a nie z vymenovania priamych platieb uvedených v jeho prílohe.
- 64 Článok 11 ods. 4 druhá zarážka tohto nariadenia splnomocňuje Komisiu stanoviť, pri dodržaní postupu tzv. „riadiaceho výboru“, „zmeny a doplnenia k prílohe, ktoré môžu byť potrebné, berúc do úvahy kritériá ustanovené v článku 1“.
- 65 Z výkladu tohto ustanovenia jasne vyplýva, že zákonodarca Spoločenstva zamýšľal zveriť Komisii výkonnú právomoc, aby zabezpečil sústavnú aktualizáciu prílohy nariadenia č. 1259/1999 v prípade zavedenia nových pomoci, ktoré zodpovedajú kritériám stanoveným v článku 1 prvom odseku tohto nariadenia. Komisia je teda iba oprávnená zmeniť túto prílohu tak, aby v nej uviedla priame platby zavedené alebo zmenené zákonodarcom Spoločenstva, ktoré zodpovedajú týmto kritériám.
- 66 Je tiež nepopierateľné, že režim pomoci môže byť do tejto prílohy zahrnutý len vtedy, keď spĺňa podmienky stanovené v článku 1 prvom odseku nariadenia č. 1259/1999, pretože uvedená príloha iba konkretizuje toto ustanovenie.
- 67 Z toho vyplýva, že podstatné kritérium pôsobnosti nariadenia č. 1259/1999 spočíva v podmienkach uvedených v článku 1 prvom odseku tohto nariadenia, a nie v zahrnutí danej pomoci do prílohy tohto nariadenia.

- 68 Tak ako to nakoniec zdôraznil generálny advokát v bode 72 svojich návrhov, teleologický výklad článkov 1 a 1a nariadenia č. 1259/1999 vedie k rovnakému záveru, keďže cieľ, ktorý odôvodňoval zavedenie systému postupného zavádzania priamych platieb v nových členských štátoch, hovorí v prospech priznania všeobecného rozsahu tohto systému.
- 69 Snaha o nespomalenie nevyhnutnej reštrukturalizácie odvetvia poľnohospodárstva nových členských štátov a snaha o nevytváranie väčších príjmových a sociálnych rozdielov priznaním rozdielných pomoci vo vzťahu k úrovni príjmov poľnohospodárov a populácie sa totiž všeobecne vzťahuje na celé odvetvie poľnohospodárstva, čiže na všetky existujúce alebo budúce podpory. Ak by bol navyše mechanizmus postupného zavádzania priamych platieb určený na to, aby sa uplatňoval iba na niektoré plodiny, na ktoré už boli zavedené priame platby, hrozilo by, že by sa od nich poľnohospodári týchto členských štátov odvrátili a venovali by sa len plodinám, na ktoré môžu dostať hneď celú výšku priamych platieb.
- 70 Z vyššie uvedeného vyplýva, že výklad článku 1a nariadenia č. 1259/1999, zmeneného a doplneného aktom o prístupí, uvádzaný žalobkyňou, podľa ktorého systém postupného zavádzania priamych platieb uvedený v tomto ustanovení je uplatniteľný len na priame pomoci *numerus clausus* vymenované v prílohe tohto nariadenia, a nie na všetky priame platby zodpovedajúce kritériám stanoveným v článku 1 prvom odseku tohto nariadenia, nie je zlučiteľný so znením ani s podstatou tohto nariadenia.
- 71 Vzhľadom na tento záver a so zreteľom na pojem „nevyhnutné úpravy“ v zmysle článku 23 aktu o prístupí, tak ako je spresnený v bodoch 44 až 48 tohto rozsudku, je potrebné overiť, či prijatím sporného rozhodnutia Rada neprekročila svoje oprávnenia, ktoré jej boli zverené článkom 23 aktu o prístupí.

— O súlade sporného rozhodnutia s pojmom „nevyhnutné úpravy“ v zmysle článku 23 aktu o pristúpení

72 Ako bolo už uvedené v bodoch 53 až 70 tohto rozsudku, výklad článku 1a nariadenia č. 1259/1999, zmenený a doplnený aktom o pristúpení, v spojení s článkom 1 tohto nariadenia zaviedol všeobecný systém postupného zavádzania platieb, čo sa týka všetkých priamych pomoci zodpovedajúcich kritériám uvedeným v prvom odseku tohto článku 1, priznaných novým členským štátom.

73 Uvedený článok 1a bol zavedený do nariadenia č. 1259/1999 kapitolou 6 časti A bodom 27 prílohy II aktu o pristúpení, ktorý sa tak stal súčasťou mechanizmu postupného zavádzania priamych pomoci, ktorý bol týmto nariadením zavedený.

74 Ďalej nariadenie č. 1259/1999, takisto zmenené a doplnené aktom o pristúpení, bolo nariadením č. 1782/2003 zrušené s účinnosťou od 1. mája 2004. Z článku 1 a prílohy I nariadenia č. 1782/2003 vyplýva, že toto nariadenie dopĺňa medzi už existujúce podpory režimy priamej podpory poľnohospodárov produkujúcich škrupinové ovocie a energetické plodiny a upravuje dodatočné platby v rámci schémy priamej podpory v odvetví mlieka.

75 Nakoniec sporným rozhodnutím Rada nahradila ustanovenia meniace nariadenie č. 1259/1999, ktoré boli uvedené v bode 27 kapitoly 6 A prílohy II aktu o pristúpení, ustanoveniami, ktorými sa mení nariadenie č. 1782/2003, aby sa prejavili

úpravy v SPP zavedené prijatím tohto nariadenia. Takto bol na základe sporného rozhodnutia do nariadenia č. 1782/2003 vložený článok 143a, ktorý preberá pre priame platby v nových členských štátoch časový harmonogram a percentá predtým stanovené v článku 1a nariadenia č. 1259/1999, zmeneného a doplneného aktom o pristúpení.

- 76 Ako bolo uvedené v bodoch 57 a 58 tohto rozsudku, zásada všeobecného uplatnenia mechanizmu tzv. „phasing-in“ na všetky priame pomoci bola dohodnutá počas prístupových rokovaní a výslovne stanovená aktom o pristúpení, ktorý zaviedol článok 1a do nariadenia č. 1259/1999.
- 77 Tento článok stanovil časový harmonogram určujúci na každý kalendárny rok percentuálne podiely priamych pomoci upravených v článku 1 tohto nariadenia, ktoré sa zavedú v nových členských štátoch.
- 78 Je nesporné, že článok 1 bod 5 sporného rozhodnutia upravuje len postupné zavádzanie priamych platieb v nových členských štátoch podľa toho istého časového harmonogramu a tých istých percentuálnych podielov, ako boli predtým stanovené v článku 1a nariadenia č. 1259/1999, zmeneného a doplneného aktom o pristúpení.
- 79 Preto sa nemožno domnievať, že sporné rozhodnutie prinieslo podstatnú zmenu, či už v pôsobnosti mechanizmu tzv. „phasing-in“, alebo podstatného obsahu povinností a z nich vyplývajúcich práv, keďže ani tento časový harmonogram, ani percentuálne podiely, ani dané pomoci neboli dotknuté. Za týchto okolností musí byť sporné rozhodnutie považované za nevyhnutnú úpravu aktu o pristúpení v dôsledku reformy SPP.

80 V dôsledku toho Rada prijatím uvedeného rozhodnutia neprekročila svoje právomoci, ktoré jej boli zverené článkom 23 aktu o pristúpení na účely uskutočnenia úprav ustanovení tohto aktu, ktoré sa vzťahujú na ŠPP a ktoré sú nevyhnutné v dôsledku zmeny pravidiel Spoločenstva.

81 Z uvedeného vyplýva, že prvá výhrada uvedená Poľskou republikou, podľa ktorej Rada prijatím sporného rozhodnutia prekročila svoje právomoci, ktoré jej boli zverené článkom 23 aktu o pristúpení, musí byť zamietnutá ako nedôvodná.

O druhej výhrade založenej na porušení zásady zákazu diskriminácie

Postoj účastníkov konania

82 Poľská republika, podporovaná členskými štátmi, ktoré vstúpili do konania, sa domnieva, že rozšírenie mechanizmu postupného zavádzania na všetky priame platby predstavuje diskrimináciu medzi poľnohospodárskymi výrobcami zo starých členských štátov a z nových členských štátov napriek tomu, že so všetkými týmito výrobcami sa má zaobchádzať na základe rovnakých zásad, odo dňa pristúpenia nových členských štátov.

83 Postoj prijatý v tejto súvislosti Radou a Komisiou je založený na konštatovaní uvedenom v rámci preskúmania prvej výhrady, podľa ktorého článok 1 nariadenia č. 1259/1999 obsahoval všeobecnú definíciu týkajúcu sa všetkých priamych platieb poskytovaných v rámci SPP a spĺňajúcich tam uvedené podmienky.

84 Z tohto pohľadu sporné rozhodnutie nedáva širší rozsah mechanizmu tzv. „phasing-in“ ako rozsah, ktorý bol stanovený aktom o pristúpení v jeho pôvodnom znení, takže tvrdená diskriminácia vznikla v dôsledku primárneho práva, a nie tohto rozhodnutia. Rada navyše uvádza, že situácia poľnohospodárstva v nových členských štátoch je úplne odlišná od tej, ktorá prevláda v starých členských štátoch, a táto situácia vyžaduje postupné prispôbenie sa pravidlám Spoločenstva.

Posúdenie Súdny dvorom

85 V rámci druhej výhrady žalobkyňa v podstate tvrdí, že z dôvodu sporného rozhodnutia bola výnimka zo zásady rovnosti zaobchádzania, ktorá zahŕňa uplatnenie mechanizmu tzv. „phasing-in“, rozšírená nad rámec určený aktom o pristúpení, čiže toto rozhodnutie predstavovalo svojvoľné rozšírenie diskriminačného mechanizmu, ktorý zdôrazňuje rozdielne zaobchádzanie medzi starými a novými členskými štátmi.

86 V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že zásada zákazu diskriminácie vyžaduje, aby sa porovnateľné situácie neposudzovali rozdielne a rozdielne situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené (rozsudok z 30. marca 2006, Španielsko/Rada, C-87/03 a C-100/03, Zb. s. I-2915, bod 48 a citovaná judikatúra).

87 Bez toho, aby bolo potrebné preskúmať argumentáciu Rady, podľa ktorej sporné rozhodnutie nemôže byť diskriminačné, keďže vyplýva priamo z aktu o pristúpení, je v tejto veci nesporné, že situácia poľnohospodárstva v nových členských štátoch bola úplne odlišná od situácie v starých členských štátoch, čo odôvodňovalo postupné uplatňovanie pomoci Spoločenstva, najmä tých, ktoré sa týkali režimov priamej pomoci, aby nebola narušená potrebná reštrukturalizácia, ktorá prebiehala v odvetví poľnohospodárstva nových členských štátov.

88 Z týchto úvah vyplýva, že žalobkyňa sa nachádzala v situácii, ktorá nie je porovnateľná so situáciou starých členských štátov, neobmedzene využívajúcich režimy priamej pomoci, čo bráni vykonaniu platného porovnania (pozri analogicky rozsudok z 13. októbra 1992, Španielsko/Rada, C-73/90, Zb. s. I-5191, bod 34).

89 Z tohto dôvodu je potrebné druhú výhradu zamietnuť ako nedôvodnú.

O tretej výhrade založenej na porušení zásady dobrej viery

Postoj účastníkov konania

⁹⁰ Tretia výhrada uvedená Poľskou republikou sa vzťahuje na údajné porušenie zásady dobrej viery, upravujúcej zmluvné právo. Podľa tohto členského štátu zmluva o pristúpení, ktorej súčasťou je akt o pristúpení, bola dohodnutá, podpísaná a ratifikovaná v dobrej viere všetkými zmluvnými stranami, a teda Spoločenstvo nesmeli aktmi prijatými po podpísaní tohto aktu porušovať jeho ciele ani porušovať legitímne očakávania týchto strán a osôb pôsobiacich na ich území.

⁹¹ V rámci tejto výhrady Rada síce súhlasí s tým, že prístupové rokovania sa viedli v duchu zásady dobrej viery, zdôrazňuje však, že všetky zmluvné strany zmluvy o pristúpení, medzi nimi aj žalobkyňa, sa slobodne dohodli na ustanoveniach priznávajúcich Rade právomoc upraviť ustanovenia prílohy aktu o pristúpení vzťahujúce sa na SPP aj pred pristúpením. Využitie tohto práva Radou prijatím sporného rozhodnutia nemôže byť teda v nijakom prípade považované za porušenie zásady dobrej viery.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- 92 Čo sa týka tretej výhrady, zdá sa, že tak ako bolo uvedené v bode 79 tohto rozsudku, sporné rozhodnutie chápe zásadu a podmienky uplatnenia mechanizmu tzv. „phasing-in“, pokiaľ ide o priame platby v nových členských štátoch, ako boli napísané v akte o pristúpení, bez toho, aby rozširovalo ich rozsah, takže toto rozhodnutie nemožno považovať v rozpore s tým, čo tvrdí žalobkyňa, za spochybnenie kompromisu, ktorý bol dohodnutý na prístupových rokovaníach.
- 93 Keďže ani tretiemu žalobnému dôvodu nemožno vyhovieť, žalobu je potrebné zamietnuť ako celok.

O trovách

- 94 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Rada navrhla zaviazat' Poľskú republiku na náhradu trov konania a Poľská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Žaloba sa zamieta.**

- 2. Poľská republika je povinná nahradiť trovy konania.**

- 3. Lotyšská republika, Litovská republika, Maďarská republika a Komisia Európskych spoločenstiev znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy