



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
JULIANE KOKOTT,  
predstavljeni 19. junija 2014<sup>1</sup>

**Zadeva C-335/13**

**Robin John Feakins**  
**proti**  
**The Scottish Ministers**  
**(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Scottish Land Court (Združeno kraljestvo))

„Skupna kmetijska politika — Uredba (ES) št. 1782/2003 — Uredba (ES) št. 795/2004 —  
Enotno plačilo — Pravilo za težavne primere — Nacionalna rezerva — Kopičenje pravic“

### I – Uvod

1. Kot je že mogoče razbrati iz vrste zadev,<sup>2</sup> zaznamuje leto 2003 preobrat v sistemu neposrednih dohodkovnih podpor kmetom v Uniji. Pomoči, odvisne od proizvodnje, je v bistvu nadomestila „shema enotnega plačila“, na katere višino aktualna proizvodnja kmetijskega gospodarstva nima nobenega vpliva več.
2. Za prvi izračun plačila, za katerega bi lahko zaprosil kmet na podlagi nove ureditve, pa je bila njegova prejšnja proizvodnja še odločilnega pomena: plačilo se je namreč načeloma ravnalo po višini pomoči, prejetih še po starem sistemu, ki je bil vezan na proizvodnjo, v letih od 2000 do 2002, ki so bila določena kot referenčno obdobje.
3. Če je bila proizvodnja med tem obdobjem iz določenih razlogov okrnjena, je to nujno vplivalo na višino enotnega plačila. Tovrstne posledice naj bi preprečevalo pravilo za težavne primere, ki je omogočalo spremembo referenčnega obdobja.
4. Poleg tega je dajal novi sistem pod določenimi pogoji tudi možnost uveljavljanja pravic do plačila iz „nacionalne rezerve“.
5. V obravnavani zadevi je udeležen kmet, ki ni mogel prejemati podpor iz nacionalne rezerve, ker je že izkoristil pravilo za težavne primere za prilagoditev referenčnega obdobja. Posebno pravilo največje vrednosti namreč izključuje kopičenje. V nadaljevanju je treba pojasniti razlago in veljavnost te določbe.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Glej samo sodbe Elbertsen (C-449/08, EU:C:2009:652), Grootes (C-152/09, EU:C:2010:671), Unió de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:590) in Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630) ter moje sklepne predloge v obeh zadnjih navedenih zadevah (EU:C:2011:464 in EU:C:2013:319).

## II – Pravni okvir

6. Okvir prava Unije za ta primer tvori Uredba št. 1782/2003<sup>3</sup> (v nadaljevanju: Osnovna uredba), ki je medtem prenehala veljati, ter Uredba št. 795/2004<sup>4</sup> (v nadaljevanju: Izvedbena uredba), ki je bila sprejeta za njeno izvajanje.

### 1. Osnovna uredba

7. Jedro Osnovne uredbe predstavljajo pravila glede sheme enotnega plačila. Večinoma povzema dohodkovne podpore, odvisne od proizvodnje, ki so bile do takrat določene za kmete.

8. V uvodni izjavi 29 je navedeno:

„Da bi določili znesek, do katerega bi moral biti kmet upravičen v okviru nove sheme, se je primerno sklicevati na zneske, ki so mu bili dodeljeni med referenčnim obdobjem. Ustanoviti je treba nacionalno rezervo za upoštevanje posebnih razmer. Ta rezerva se lahko uporabi tudi za lažjo udeležbo novih kmetov v shemi.“

9. Na podlagi člena 22 („Zahtevki za pomoč“) mora vsak kmet vsako leto vložiti zahtevek za neposredna plačila, za katerega velja integriran sistem. V zahtevku se med drugim navedejo vse enote rabe ali poljine gospodarstva ter število in znesek pravic do plačila.

10. Člen 37(1) določa, da se pri izračunu zneska uporabi referenčni znesek. Referenčni znesek je triletno povprečje celotnih zneskov plačil, ki so bila odobrena kmetu v vsakem koledarskem letu referenčnega obdobja.

11. Referenčno obdobje zajema na podlagi člena 38 koledarska leta 2000, 2001 in 2002.

12. Na podlagi člena 40 ima kmet, čigar proizvodnja je bila oškodovana med referenčnim obdobjem zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin, z odstopanjem od člena 37 pravico zaprositi, da se referenčni znesek izračuna na podlagi koledarskega leta ali koledarskih let, ko ni bila prizadejana škoda (v nadaljevanju: tudi: pravilo za težavne primere).

13. Na podlagi člena 40(5) se enako kot težavni primer obravnava med drugim primer, ko je moral kmet med referenčnim obdobjem izpolnjevati določene kmetijsko-okoljske obveznosti.

14. Člen 42 vsebuje določbe o nacionalni rezervi. Na podlagi odstavkov 1 in 7 preidejo države članice za izpolnjevanje pravic na linearno odstotno znižanje referenčnih zneskov. V členu 42, od (3) do (5), so navedeni primeri, v katerih se lahko nacionalna rezerva uporabi.

15. Na podlagi člena 42(3) in (5) lahko države članice uporabijo nacionalno rezervo za prednostno dodelitev referenčnih zneskov kmetom, ki so začeli opravljati kmetijsko dejavnost, ali so vključeni v programe prestrukturiranja in/ali razvoja.

3 — Uredba Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete [...] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 118/2005 z dne 26. januarja 2005 o spremembi Priloge VIII k Uredbi (ES) št. 1782/2003 [...] (UL L 24, str. 15) in ki je bila razveljavljena z Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete [...] (UL L 30, str. 16).

4 — Uredba Komisije (ES) št. 795/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila, predvidenega v Uredbi (ES) št. 1782/2003... (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 226), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1701/2005 z dne 18. oktobra 2005 o spremembi Uredbe (ES) št. 795/2004 [...] (UL L 273, str. 6) in ki je bila razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 1120/2009 z dne 29. oktobra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila iz naslova III Uredbe (ES) št. 73/2009 (UL L 316, str. 1).

16. Člen 42(4) določa:

„Države članice uporabijo nacionalno rezervo z namenom, da bi v skladu z objektivnimi merili in na način, ki zagotavlja enako obravnavo kmetov in ne povzroča motenj trga in konkurence, določile referenčne zneske za kmete, ki so se znašli v posebnih razmerah, kot jih opredeli Komisija [...]“

2. Izvedbena uredba

17. V uvodni izjavi 13 Izvedbene uredbe je navedeno:

„Po členu 42(4) [osnovne uredbe] lahko Komisija določi, kaj je treba razumeti kot posebne razmere, pri katerih se za nekatere kmete, ki zaradi takšnih razmer v referenčnem obdobju niso prejeli neposrednih plačil v celoti ali delno, lahko določijo referenčni zneski. Zato bi bilo treba navesti, kaj je treba razumeti kot posebne razmere, in določiti pravila, s katerimi bi se preprečilo, da bi isti kmet nabiral koristi iz različnih pravic do plačil, brez poseganja v možnost, da Komisija zadevni seznam po potrebi lahko dopolni. Poleg tega bi morale države članice imeti možnost določiti referenčni znesek, ki ga je treba dodeliti.“

18. Člen 12 se nanaša na zahteve pri prvi dodelitvi pravic do plačil. Člen 12(8) v odlomkih določa:

„[...] Razen za določitev upravičenosti do prejemka iz nacionalnih rezerv, navedenih [...] v členih od 18 do 23a [...] ni potrebno navesti nobenih enot rabe ali poljin z namenom določitve upravičenosti do prejemka. [...]“

19. Člen 18(1) določa, da ‚kmetje v posebnih razmerah‘ pomenijo kmete, za katere se lahko uporabljajo členi od 19 do 23a izvedbene uredbe. Ti členi zadevajo primere, v katerih kmet v referenčnem obdobju iz določenih razlogov v celoti ali deloma ni prejel neposrednih plačil.

20. Člen 18(2) določa prepoved kopičenja v obliki pravila največje vrednosti:

„Če kmet v posebnih razmerah izpolnjuje pogoje za uporabo dveh ali več izmed členov 19 do 23a [Izvedbene uredbe] ali členov 37(2), 40, 42(3) ali 42(5) [Osnovne uredbe], število pravic do plačila, ki jih dobi, ne presega števila hektarjev, ki jih je prijavil v prvem letu izvajanja sheme enotnega plačila, pri tem pa je njihova vrednost največja vrednost, ki jo lahko dobi pri ločeni uporabi vsakega izmed členov, za katerega izpolnjuje pogoje.“

21. Na podlagi člena 22 nastane ob nakupu zakupljenih površin poseben položaj. Kmet prejme pravice do plačil, če je kupil gospodarstvo, katerega zemljišče je bilo v referenčnem obdobju v zakupu, zato da se v enem letu po poteku zakupa začne ukvarjati s kmetijsko dejavnostjo ali da jo razširi, in če so izpolnjeni določeni drugi pogoji.

### III – Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

22. Robin John Feakins je bil kmet v Združenem kraljestvu. Leta 2001 je bilo treba med epidemijo slinavke in parkljevke zaklati njegovo celotno čredo živali, tako da je do leta 2002 ni mogel obnoviti in ni mogel več gospodariti s kmetijo.

23. Zato se je na njegovo prošnjo referenčni znesek za izračun enotnega plačila določil na podlagi pravila Osnovne uredbe za težavne primere. Za referenčno obdobje je bilo določeno leto 2000.

24. Leta 2002 je R. J. Feakins kupil še dve kmetiji, ki sta ju imeli tedaj v zakupu tretji osebi. R. J. Feakins ju je nameraval po izteku zakupa obdelovati sam, in je dobil v letu 2005 oziroma 2007 kmetiji v neposredno posest. V tistih dveh letih je za kmetiji vložil zahteve za pomoč. R. J. Feakins je že prej leta 2005 zaprosil za začasno dodelitev pravic do plačila iz nacionalne rezerve na podlagi člena 22 Izvedbene uredbe.

25. Javni organi so začasno dodelitev odobrili, vendar so se nato sklicevali na pravilo največje vrednosti. R. J. Feakinsu na koncu niso bile priznane pravice do plačila iz nacionalne rezerve, ker je bilo pri njem za izračun referenčnega zneska že uporabljeno pravilo za težavne primere na podlagi člena 40 Osnovne uredbe.

26. R. J. Feakins se je po sodni poti obrnil na Scottish Land Court, ki je predložitveno sodišče. To sodišče dvomi o razlagi in veljavnosti pravila največje vrednosti in na Sodišče naslavlja ta tri vprašanja:

1. Ali je treba člen 18(2) izvedbene uredbe razlagati tako, da se uporabi:
  - (a) če kmet izpolnjuje pogoje za uporabo dveh ali več od naslednjih členov: 19, 20, 21, 22, 23, 23a te uredbe in 37(2), 40, 42(3) in 42(5) osnovne uredbe ali
  - (b) le če kmet izpolnjuje pogoje za uporabo dveh ali več od členov 19, 20, 21, 22, 23 in 23a izvedbene uredbe ali, ločeno, dveh ali več od členov 37(2), 40, 42(3) in 42(5) osnovne uredbe?
2. Če je treba člen 18(2) razlagati v skladu s točko (l)(a), ali je ta določba v celoti ali deloma neveljavna iz enega ali obeh razlogov, ki jih je navedel pritožnik:
  - (a) ker Komisija pri sprejetju izvedbene uredbe ni bila pristojna za sprejetje člena 18(2) v zgoraj navedenem smislu ali
  - (b) ker Komisija pri sprejetju izvedbene uredbe ni obrazložila člena 18(2)?
3. Če je treba člen 18(2) razlagati v skladu s točko (l)(a) in če je odgovor na drugo vprašanje nikalen, ali se člen 18(2) uporablja, če je kmet za kmetijsko gospodarstvo leta 2005 prejel začasno odobritev dodelitve iz nacionalne rezerve na podlagi člena 22 izvedbene uredbe, vendar ta dodelitev ni bila prijavljena na obrazcu IAKS do leta 2007, ko je kmet prevzel kmetijsko gospodarstvo?

27. V postopku pred Sodiščem so R. J. Feakins, Scottish Ministers, Komisija in Grčija podali pisna stališča in se udeležili obravnave 30. aprila 2014.

#### IV – Pravna presoja

28. Da bi lahko odgovorili na predlog za sprejetje predhodne odločbe, je smiselno uvodoma pojasniti sistematiko sheme enotnega plačila.

##### A – Sistematika sheme enotnega plačila

29. Člena 37 in 38 Osnovne uredbe opredeljujeta osnovno pravilo za izračun enotnega plačila. V skladu z njima so merodajna neposredna plačila, ki jih je kmet prejel v referenčnem obdobju pred spremembo sistema.

30. Od tega osnovnega pravila so omogočene določene izjeme. Pri tem gre predvsem za pravilo za težavne primere iz člena 40 Osnovne uredbe ter za primere, ki upravičujejo do plačil iz nacionalne rezerve na podlagi člena 42 osnovne uredbe.

31. Če je mogoče pri kmetu uporabiti več izjem od osnovnega pravila za izračun enotnega plačila, se lahko na podlagi pravila največje vrednosti, ki ga vsebuje Izvedbena uredba – toda ne Osnovna uredba – sklicuje kvečjemu na tisto določbo o izjemi, ki mu daje največ koristi. S tem naj bi bilo izključeno kopičenje zahtevkov.<sup>5</sup>

32. Glede pravila največje vrednosti torej predložitveno sodišče sprašuje o njegovi razlagi (o tem v B) in o njegovi veljavnosti (o tem v C). Odgovor na nadaljnje vprašanje naj bi pojasnil, ali so bili pristojni organi o številu hektarjev kmetije veljavno obveščeni že v vlogi za začasno odobritev pravic do plačil iz nacionalne rezerve ali pa šele, ko je bilo število hektarjev navedeno v vlogi za dejansko izplačilo („obrazec IAKS“), ki jo vloži kmet (o tem v D). Poleg teh vprašanj je treba obravnavati tudi možnost časovne omejitve učinkov sodbe Sodišča (o tem v E).

#### B – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

33. S prvim vprašanjem želi predložitveno sodišče v bistvu pojasniti o razlagi pravila največje vrednosti. To pravilo je med strankami v postopku sporno, ker se pravilo največje vrednosti nanaša tako na določbe Osnovne uredbe kot na določbe Izvedbene uredbe.

34. Večina strank v postopku je mnenja, da se štejejo vse navedene določbe po „vezalnem“ pristopu za enakovredne in da zanje velja prepoved kopičenja. Nasprotno pa bi bilo treba pravilo največje vrednosti po „ločevalnem“ pristopu, – ki ga zastopa R. J. Feakins – razumeti, kot da se nanaša na dve različni skupini določb: na eni strani na člene od 19 do 23a Izvedbene uredbe, na drugi strani pa na člene 37(2), 40, 42(3) in (5) Osnovne uredbe. Zadnjenavedeni način razumevanja temelji na tem, da sta skupini jezikovno, npr. v nemščini z zvezo „oder von“ [„ali od“], sicer povezani, a tudi ločeni druga od druge.

35. V primeru R. J. Feakinsa prvi pristop pripelje do tega, da zato, ker je zaradi epidemije izkoristil pravilo za težavne primere, vzporedno ne more več uveljavljati pravic do plačil na podlagi člena 22 Izvedbene uredbe. Pri razlagi pravila največje vrednosti po drugem pristopu pa bi ta možnost vsekakor obstajala.

36. Predložitveno sodišče razumljivo domneva, da naravno razumevanje pravila največje vrednosti pelje v smer razlage po vezalnem pristopu. Če bi namreč zakonodajalec hotel ločiti različni skupini določb drugo od druge, tako da bi prepoved kopičenja veljala samo znotraj skupine, bi po vsej verjetnosti uporabil jasnejšo formulacijo, saj bi se zavedal, da obstaja nevarnost dvoumnosti.

37. Toda ugotoviti je treba, da nedvoumna razlaga besedila pravila največje vrednosti ni mogoča. Pri tem sploh ne gre za problem, da se besedilo različnih jezikovnih različic razhaja. Že jezikovna razlaga posameznih različic, npr. nemške, angleške<sup>6</sup> ali francoske<sup>7</sup>, ne daje nedvoumnega rezultata.

5 — Glej uvodno izjavo 13 Izvedbene uredbe.

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

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

38. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je.<sup>8</sup>

### 1. Sistematski preudarki

39. R. J. Feakins argumentira, da so nameni določb iz členov od 19 do 23a Izvedbene uredbe na eni strani in iz členov 37(2), 40, 42(3) in (5) Osnovne uredbe na drugi strani različni. Prvi seznam določb se nanaša na primere, v katerih lahko kmet uveljavlja pravice do plačil iz nacionalne rezerve zato, ker je vložil v širitev proizvodnje, vendar se ta vlaganja ne odražajo v določitvi njegovega referenčnega zneska. Drugi seznam pa zajema primere, v katerih bi bilo treba enotno plačilo, ki bi kmetu pripadalo ob uporabi osnovnega pravila na podlagi člena 37 Osnovne uredbe, „normalizirati“, ker se je npr. kmet zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin znašel v stiski in je bila zato njegova proizvodnja v referenčnem obdobju omejena.

40. Ta pristop ni prepričljiv. Kot priznava tudi R. J. Feakins, člen 19 Izvedbene uredbe ne zadeva nobenega primera vlaganja v širitev proizvodnje. Ta določba je namenjena predvsem za proizvajalce mleka, katerih proizvodnja je bila v referenčnem obdobju omejena. Enako velja za člen 23a Izvedbene uredbe, ki se nanaša na primere, v katerih se kmetu priznavajo pravice na podlagi dokončnega upravnega ukrepa ali sodbe sodišča.

41. Nasprotno pa pri kmetu, ki je pričel s kmetovanjem proti koncu referenčnega obdobja ali po njem in lahko zato v določenih okoliščinah uveljavlja pravice do plačila na podlagi člena 42(3) Osnovne uredbe, ne gre za primer, v katerem bi se izvajala „normalizacija“ enotnega plačila, ki je bilo izračunano na podlagi osnovnega pravila iz člena 37 Osnovne uredbe. Tak kmet namreč sploh še ni prejel nobenih neposrednih plačil.

42. Kot sledi iz tega, spornih določb Osnovne in Izvedbene uredbe, če se ne upošteva njihov pravni vir, ni mogoče prepričljivo ločiti. Nasprotno, vse imajo za cilj izravnavo škode, ki bi jo utrpel kmet, če bi se določitev referenčnega zneska ravnala izključno po plačilih, ki jih je prejel v referenčnem obdobju od 2000 do 2002.

### 2. Teleološki preudarki

43. Cilj pravila največje vrednosti je v skladu z uvodno izjavo 13 Izvedbene uredbe preprečiti, da bi kmet kopičil različne pravice do plačila.

44. Če pa se pravilo največje vrednosti razlaga v smislu ločevalnega pristopa, kot ga zastopa R. J. Feakins, bi lahko kmet kopičil pravice do plačila. Mogoče bi bilo npr. uveljavljati pravico na podlagi členov od 19 do 23a Izvedbene uredbe vzporedno z npr. pravico na podlagi člena 42(5) Osnovne uredbe. Cilja pravila največje vrednosti tako ne bi bilo mogoče doseči.

### 3. Vmesni sklep

45. Gledano v celoti so močnejši argumenti v korist vezalnega pristopa. Kot vmesni sklep je torej treba ugotoviti, da se pravilo največje vrednosti uporablja, če kmet izpolnjuje pogoje iz dveh ali več teh določb: členi 19, 20, 21, 22, 23 in 23a Izvedbene uredbe ter členi 37(2), 40 ter 42(3) in (5) Osnovne uredbe.

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

46. Spričo tega je treba zdaj preučiti drugo vprašanje za predhodno odločanje, zastavljeno v primeru, da se potrdi vezalni pristop.

*C – Drugo vprašanje za predhodno odločanje*

47. S tem vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je pravilo največje vrednosti neveljavno, ker Komisija ni imela pristojnosti, da bi ga sprejela v tej obliki, ali ker ni navedla razlogov za njegovo sprejetje. Kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, izhajajo dvomi predložitvenega sodišča predvsem iz možne kršitve načela enakega obravnavanja.

48. S tem je okvir za preizkus veljavnosti pravila največje vrednosti začrtan zelo široko. Zato se bom v nadaljevanju posvetila pravni podlagi za njegovo sprejetje (o tem v 1.), upoštevanju obveznosti obrazložitve Komisije (o tem v 2.), možnemu poseganju v polni učinek pravila za težavne primere (o tem v 3.) in načelu enakega obravnavanja (o tem v 4.).

1. Pravna podlaga

49. Veljavnost načela največje vrednosti je treba najprej preizkusiti glede na vprašanje, ali se je Komisija ob njegovem sprejetju opirala na primerno pravno podlago. Kajti na podlagi člena 13(2) PEU Komisija ne sme prekoračiti meja pristojnosti, ki so ji bile dodeljene.

50. Kot piše v sklicevanjih v preambuli Izvedbene uredbe, se je Komisija pri sprejetju te uredbe oprla za pravno podlago predvsem na člena 42(4) in 145(c) Osnovne uredbe.

a) Člen 42(4) Osnovne uredbe

51. Na podlagi uvodne izjave 13 Izvedbene uredbe temelji pravilo največje vrednosti izrecno na členu 42(4) Osnovne uredbe.

52. Toda besedilo te določbe daje samo nalogo opredeliti, kdaj se kmetje znajdejo „v posebnih razmerah“. To nalogo je Komisija izpolnila v členih 18(1) in od 19 do 23a Izvedbene uredbe.

53. Vendar pa naj bi pooblastilo za opredelitev posebnih razmer, ki dajejo pravico do plačil iz nacionalne rezerve, po mnenju Komisije vsebovalo tudi pooblastilo za določitev pravil, s katerimi se omejuje število uveljavljenih pravic.

54. Ta argument pa ni prepričljiv. Že besedilo člena 42(4) Osnovne uredbe kaže glede izvedbenih pristojnosti Komisije v čisto drugo smer. Nanaša se izključno na opredelitev „posebnih razmer“.

55. Domneva implicitne pristojnosti za sprejetje pravila največje vrednosti v obstoječi obliki bi bila v nasprotju tudi s sistematskim kontekstom člena 42(4) Osnovne uredbe. Kajti pravilo največje vrednosti npr. kmetu onemogoča uveljavljanje pravic do plačila iz nacionalne rezerve na podlagi člena 42(5), če je bil vključen v program prestrukturiranja na podlagi te določbe in če se je za njega poleg tega uporabilo pravilo za težavne primere na podlagi člena 40. Tak kmet ni v „posebnih razmerah“, ki bi jih bilo treba opredeliti na podlagi člena 42(4).

56. Člen 42(4) Osnovne uredbe zato ne more predstavljati primerne pravne podlage za pravilo največje vrednosti.

b) Člen 145 Osnovne uredbe

57. Scottish Ministers pa argumentirajo, da daje možnost za sprejetje pravila največje vrednosti člen 145 Osnovne uredbe, še zlasti točka (c). Na podlagi te določbe se sprejemajo „podrobna pravila za izvedbo“ Osnovne uredbe, predvsem za odobritev pomoči, ki so določene v njej.

58. Sodišče izraz „izvedba“ v okviru skupne kmetijske politike načeloma razlaga široko.<sup>9</sup> V tem sklopu se sklicuje na posebno vlogo Komisije pri stalnem in pozornem spremljanju razvoja kmetijskih trgov in poudarja, da lahko samo Komisija ukrepa s potrebno hitrostjo.<sup>10</sup> Kot pa je Sodišče pojasnilo, pride taka široka razlaga pristojnosti Komisije v poštev *samo* v okviru določb o *kmetijskih trgih*.<sup>11</sup> V drugih primerih mora veljati, da izvedbeno pooblastilo pooblašča Komisijo za natančnejšo določitev vsebine osnovnega pravnega akta.<sup>12</sup> Vsekakor pa lahko Komisija sprejema izvedbene ukrepe, samo če ne predstavljajo kršitve osnovnega pravnega akta.<sup>13</sup>

59. Obravnavani primer ne zadeva področja usmerjanja trga. Ugotoviti je treba, da iz Osnovne uredbe same ni mogoče razbrati prepovedi pridobivanja koristi iz več določb, ki odstopajo od osnovnega pravila za izračun enotnega plačila na podlagi člena 37. Prav tako ni mogoče sklepati ničesar drugega zlasti iz uvodne izjave 29 Osnovne uredbe, katere formulacija bolj dopušča možnost kopičenja.

60. Ni mogoče domnevati, da bi Svet kot avtor Osnovne uredbe kaj spregledal in da bi zato nastala praznina, ki bi jo bilo treba zapolniti. Kajti zakonodajalec se je, kot kaže ravno člen 35 Osnovne uredbe, še kako ukvarjal z možnostjo kopičenja. Na podlagi te določbe je mogoče za upravičeno površino načeloma zaprositi tako za enotno plačilo kot tudi za vsa druga neposredna plačila in pomoči.

61. Kot sledi iz povedanega, ni Komisija s sprejetjem pravila največje vrednosti konkretizirala nobene prepovedi kopičenja, ki bi jo vsebovala Osnovna uredba. Pač pa ga je ustvarila sama, v samostojni zakonodajni dejavnosti, in s tem povzročila vsebinsko spremembo sistema Osnovne uredbe. S tem je ravnala zunaj okvira svoje izvedbene pristojnosti, v skladu s katero lahko podrobneje oblikuje določbe Osnovne uredbe.

c) Vmesni sklep

62. Iz povedanega kot vmesni sklep sledi, da je pravilo največje vrednosti neveljavno, saj nima primerne pravne podlage za sprejetje niti v členu 42(4) niti v členu 145 Osnovne uredbe.

2. Upoštevanje obveznosti obrazložitve

63. Neodvisno od zgoraj navedenih premislekov je treba kot naslednje preveriti, ali je mogoče na neveljavnost pravila največje vrednosti sklepati tudi iz kršitve obveznosti obrazložitve Komisije.

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

10 — Sodba Rey Soda (C-23/75, EU:C:1975:142, točka 11).

11 — Sodba Vreugdenhil (C-22/88, EU:C:1989:277, točka 17); poudarki samo tukaj.

12 — V tem smislu sodba Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 39).

13 — Sodbi Zuckerfabrik Franken (C-121/83, EU:C:1984:175, točka 13) in Alessandrini in drugi/Komisija (C-295/03 P, EU:C:2005:413, točka 75 in navedena sodna praksa).



64. Zahteva, da se pravni akti obrazložijo, je zapisana v členu 296, drugi odstavek, PDEU. Obseg obveznosti obrazložitve je v skladu z ustaljeno sodno prakso odvisen od narave pravnega akta. Pri splošnih pravnih aktih je lahko obrazložitev omejena na navedbo celotnega položaja, ki je pripeljal do sprejetja navedenega akta, in splošnih ciljev, ki jim sledi.<sup>14</sup>

65. Iz sodne prakse Sodišča poleg tega izhaja, da je obveznost obrazložitve iz člena 296(2) PDEU bistvena *procesna zahteva*. Treba jo je razlikovati od vprašanja *utemeljenosti* obrazložitve, saj se ta preizkuša v okviru materialne zakonitosti zadevnega pravnega akta.<sup>15</sup>

66. Pravilo največje vrednosti je del splošnega pravnega akta, ki ga je sprejela Komisija za izvedbo sheme enotnega plačila. Kot se poudarja v uvodni izjavi 13 Izvedbene uredbe, se lahko na podlagi člena 42(4) Osnovne uredbe za kmete v posebnih razmerah določijo referenčni zneski. Zato bi bilo treba navesti, kaj je treba razumeti kot posebne razmere. Kot je dalje navedeno, želi Komisija določiti tudi pravila, s katerimi bi se preprečilo, da bi isti kmet nabiral koristi iz različnih pravic do plačil.

67. S *procesnega* vidika je Komisija s tem v preambuli Izvedbene uredbe v zadostni meri opozorila na ozadje, katerega posledica je bilo sprejetje pravila največje vrednosti. Poleg tega je označila cilj, ki naj bi ga ta določba dosegla. Kršitev obveznosti obrazložitve na podlagi člena 296, drugi odstavek, PDEU torej ni podana.

### 3. Poseg v polni učinek pravila za težavne primere

68. Ne glede na že predstavljene procesne probleme se v materialnem pogledu zastavlja vprašanje, ali pravilo največje vrednosti posega v polni učinek pravila za težavne primere. V ta namen je treba najprej obravnavati pravilo za težavne primere, nato pa njegovemu razmerju do določb o nacionalni rezervi.

#### a) Pravilo za težavne primere

69. Pravilo za težavne primere zadeva na eni strani kmete, katerih proizvodnja je bila v referenčnem obdobju omejena zaradi višje sile ali izrednih razmer. Na drugi strani so na podlagi člena 40(5) Osnovne uredbe zajeti tudi kmetje, ki so morali v referenčnem obdobju izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti in zato niso mogli izkazati reprezentativne proizvodnje. Tudi ti kmetje so lahko pri določitvi referenčnega zneska zahtevali prilagoditev referenčnega obdobja.

70. Kot je Sodišče že ugotovilo, je cilj člena 40(5) Osnovne uredbe, da kmete, ki so morali v referenčnem obdobju izpolnjevati kmetijsko-okoljske obveznosti, postavi v položaj, v kakršnem bi bili, če jim ne bi bilo treba izpolnjevati teh obveznosti.<sup>16</sup> Kmet, ki je prevzel take obveznosti, ne sme biti kaznovan v okviru poznejše sheme podpore Unije. Takrat ni mogel predvideti, da bi njegova odločitev lahko vplivala na prihodnja neposredna plačila na podlagi pozneje sprejetega predpisa.<sup>17</sup> Vključitev kmetijsko-okoljskih obveznosti v pravilo o težavnih primerih Osnovne uredbe s tem uresničuje predvsem načelo pravne varnosti in načelo varstva zaupanja v pravo.<sup>18</sup>

14 — Glej sodbe Beus (C-5/67, EU:C:1968:13, str. 144), Združeno kraljestvo/Svet (C-150/94, EU:C:1998:547, točka 25), Španija/Komisija (C-304/01, EU:C:2004:495, točka 51) in Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, točka 115).

15 — Glej sodbe Francija/Komisija (C-17/99, EU:C:2001:178, točka 35), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 60) in Gascogne Sack Deutschland (C-40/12 P, EU:C:2013:768, točka 46).

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

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

18 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:319, točki 28 in 30).

71. Kmet, ki se zaradi pojava – kot v obravnavanem primeru epidemije slinavke in parkljevke – znajde v (resnični) stiski, se – drugače od mnenja, ki ga je na obravnavi zastopal R. J. Feakins – sicer ne more sklicevati na obe načeli na enak način. Ni npr. prevzel nobenih kmetijsko-okoljskih obveznosti. Toda to ne spreminja okoliščine, da je cilj člena 40 Osnovne uredbe, da se tudi kmete, ki so bili prizadeti zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin, v zvezi z izračunom referenčnega zneska za enotno plačilo postavi v položaj, v kakršnem bi bili, če se ne bi znašli v tem položaju. Pravilo za težavne primere doseže v končni fazi samo to, da se v sklopu izračuna referenčnega zneska izloči obdobje, v katerem je bila proizvodnja omejena.

72. Iz sistematike pravila za težavne primere se poleg tega vidi, da je bil zakonodajalčev cilj še celo posebej široko izravnati posledice težavnih primerov. Če bi namreč višja sila ali izjemne okoliščine povzročile omejitve proizvodnje med celotnim referenčnim obdobjem iz člena 38 Osnovne uredbe, bi se lahko na podlagi člena 42(2) za izračun referenčnega zneska upoštevalo obdobje od 1997 do 1999 ali del tega obdobja.

73. Glede na izhodiščni položaj pri izračunu referenčnega zneska za enotno plačilo je, kot sledi iz povedanega, namen, da se kmet, ki se zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin znajde v stiski izenači s kmetom, ki ga višja sila ali izjemne okoliščine niso prizadele. V želji po tem je zakonodajalec celo presegel zahteve, ki jih je moč razbrati iz sodne prakse Sodišča v primerih s podobno strukturo.<sup>19</sup>

#### b) Razmerje pravila za težavne primere do nacionalne rezerve

74. Osnovna uredba jasno ločuje med pravilom za težavne primere na podlagi člena 40 in nacionalno rezervo na podlagi člena 42. Pri zadnjenavedeni lahko nastopi primer, da sredstva, ki so na voljo, ne zadostujejo za kritje prednostnih zahtevkov iz tega sklada, zaradi česar države članice linearno znižajo pravice.

75. Nasprotno pa pri pravilu za težavne primere ni takega pridržka. Ne povzroča pridobitve dodatnih pravic do plačila, ampak kvečjemu prilagoditev referenčnega obdobja za izračun enotnega plačila. Položaji, ki upravičujejo do uporabe pravila za težavne primere, imajo tako prednost.

76. Pripravljalni dokumenti za Osnovno uredbo to razlikovanje in dajanje prednosti pravilu za težavne primere še dodatno utemeljujejo. Po prvotnem predlogu Komisije naj bi bil glavni namen nacionalne rezerve dopolniti referenčne zneske tistih kmetov, ki so bili prizadeti zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin.<sup>20</sup>

77. Toda med posvetovanji v Svetu oziroma z njim je bilo to zavrnjeno. Nacionalna rezerva naj *ne bi bila* predvidena za primere omejitve proizvodnje v referenčnem obdobju, ki jih je bilo mogoče šteti za posledico višje sile ali izjemnih okoliščin ali kmetijsko-okoljskih obveznosti kmeta.<sup>21</sup> Pač pa naj bi se iz nacionalne rezerve v končni fazi krile predvsem pravice za plačilo za kmete v posebnih razmerah.<sup>22</sup>

78. Pravilo za težavne primere in nacionalna rezerva se poleg tega razlikujeta tudi po namenu. Pravilo za težavne primere ima poseben cilj izoginitve temu, da se kmet, ki ga je kot npr. v obravnavanem primeru prizadela epidemija, znajde v slabšem položaju zaradi določitve obdobja od 2000 do 2002 za referenčno obdobje. Nasprotno pa nacionalna rezerva ne predstavlja nobenih dodatnih pravil za

19 — Glej sodbi Erpelding (C-84/87, EU:C:1988:245, točka 30) in Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, točka 18).

20 — Glej člena 43 in 45 predloga Komisije COM(2003) 23 final.

21 — Glej v zvezi s tem predvsem „non-paper“ „Single payment scheme/Special cases/National Reserve“, natisnjen v Prilogi IV dokumenta Sveta 9971/03 z dne 3. junija 2003, točka 1, vrstica 1.

22 — O medsebojnem razmerju določb, ki zadevajo nacionalno rezervo, v členu 42 od (3) do (5) Osnovne uredbe glej točko 48 mojih sklepnih predlogov v zadevi Unió de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:464).

težavne primere.<sup>23</sup> Njen cilj je predvsem izravnava slabšega položaja, ki ni posledica izbire referenčnega obdobja, temveč dejstva, da je bila shema enotnega plačila sploh uvedena.<sup>24</sup> Tako je v primeru R. J. Feakinsa treba izhajati iz tega, da bi, če bi sam obdeloval kmetiji, ki ju je kupil leta 2002, po starem sistemu podpor, vezanem na proizvodnjo, lahko prejemal pomoči.

#### c) Sklep

79. Iz zgornjih navedb torej sledi, da gre pri pravilu za težavne primere in nacionalni rezervi za dva kakovostno različna sistema. Namen pravila za težavne primere je izenačiti prizadete kmete s tistimi, ki jih višja sila ali izjemne okoliščine niso prizadele. Osnovna uredba daje poleg tega položajem, ki spadajo pod pravilo za težavne primere, prednost pred pravicami iz nacionalne rezerve.

80. Pravilo največje vrednosti v Izvedbeni uredbi pa ne razlikuje med pravilom za težavne primere in nacionalno rezervo. Nasprotno, pavšalno se sklicuje na pravila, katerih posledica je izravnava slabosti zaradi uporabe osnovnega pravila iz člena 37 Osnovne uredbe pri izračunu enotnega plačila.

81. S tem pa posega pravilo največje vrednosti v polni učinek pravila za težavne primere. Kmet bi lahko zaradi pravila največje vrednosti menil, da se mora odpovedati uveljavljanju pravila za težavne primere, da ne bi izgubil možnosti za dodelitev pomoči iz nacionalne rezerve. Če je kmet zaprosil tako za uporabo pravila za težavne primere kot tudi za pomoč iz nacionalne rezerve, se je moral zaradi pravila največje vrednosti odločiti za eno izmed dveh variant. Na ta način pa ni bilo mogoče doseči smisla in namena pravila za težavne primere, katerega cilj je izenačitev prizadetih kmetov.

82. Pravilo največje vrednosti je zato neveljavno, saj posega v polni učinek pravila za težavne primere iz Osnovne uredbe.

#### 4. Načelo enakega obravnavanja

83. Nadalje se je treba posvetiti vprašanju, ali je pravilo največje vrednosti v skladu z načelom enakega obravnavanja. S tega vidika so o veljavnosti pravila največje vrednosti stranke v postopku posebno intenzivno razpravljale pred Sodiščem.

84. R. J. Feakins opozarja na okoliščino, da kmet, kot je on, čigar proizvodnja je bila v referenčnem obdobju okrnjena zaradi epidemije in je zato izkoristil pravilo za težavne primere, da bi „normaliziral“ svoj referenčni znesek, zaradi pravila največje vrednosti ne more več vzporedno uveljavljati pravic do nacionalne rezerve. Kmet, ki ga ni prizadela epidemija, pa tako možnost vsekakor ima, v čemer vidi R. J. Feakins neenako obravnavanje, ki ga ni mogoče objektivno upravičiti.

85. Nasprotno pa Komisija, Scottish Ministers in Grčija, ker ne gre za primerljive položaje, trdijo, da ni bilo neenakega obravnavanja, oziroma v primeru nasprotne ugotovitve trdijo, da je bilo objektivno utemeljeno.

23 — Izjema od tega je vsekakor člen 19 Izvedbene uredbe. Na to določbo se lahko pod določenimi pogoji sklicujejo proizvajalci mleka, ki so v položaju v skladu s členom 40 Osnovne uredbe.

24 — Glej tudi uvodno izjavo 17 Izvedbene uredbe.

86. Načelo enakega obravnavanja je splošno načelo prava Unije, ki je opredeljeno v členih 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.<sup>25</sup> To načelo zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnavanje objektivno upravičeno.<sup>26</sup>

87. Na podlagi sodne prakse Sodišča je treba značilnosti različnih položajev in s tem njihovo primerljivost določiti in presoјati med drugim ob upoštevanju namena ter cilja ukrepa, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. Poleg tega je treba upoštevati načela in cilje področja, iz katerega izhaja zadevni ukrep.<sup>27</sup>

a) Obstoj neenakega obravnavanja

88. Najprej je treba ugotoviti, da pravilo največje vrednosti povzroča neenako obravnavanje. V končni fazi razlikuje med kmetom, čigar referenčni znesek je bil določen z uporabo pravila za težavne primere iz osnovne uredbe, in kmetom, čigar referenčni znesek je bil izračunan na podlagi osnovnega pravila iz člena 37 Osnovne uredbe. Prvi ne more vzporedno uveljavljati pravic iz nacionalne rezerve, čeprav čuti posledice višje sile ali izjemnih okoliščin, medtem ko lahko drugi, ki ga višja sila ali izjemne okoliščine niso prizadele, v „posebnih razmerah“ izkoristi vire iz rezerv.

b) Preizkus primerljivosti položajev

89. Kot sledi iz povedanega, bi bilo treba zdaj preveriti, ali sta položaja primerljiva glede na cilj in namen ukrepa, ki uvaja razlikovanje, ter glede na načela in cilje področja, iz katerega izhaja zadevni ukrep.

90. V svojih pred kratkim predstavljenih sklepnih predlogih v zadevi *Nordea Bank*<sup>28</sup> nisem opravila takega preizkusa primerljivosti. Tisti postopek je zadeval svobodo ustanavljanja ter vprašanje njene združljivosti nekaterih nacionalnih davčnih predpisov z navedeno svobodo. Takrat sem menila, da moram ravnati tako, ker se je sodna praksa o razlagi temeljnih svoboščin razvila naprej in merila, ki jih Sodišče uporablja, kadar preizkuša primerljivost položajev v davčnih zadevah, niso jasna.<sup>29</sup>

91. V obravnavanem primeru takih nejasnosti ni. Vprašanje primerljivosti se tukaj zastavlja glede na splošno načelo enakega obravnavanja in ne v posebnem kontekstu temeljnih svoboščin in davčnega prava, zato se mu tu posvečam posebej.

92. Kot je bilo že predstavljeno, je namen pravila za težavne primere izenačiti kmeta, ki se lahko na to določbo sklicuje zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin, s kmetom, ki ni bil prizadet.<sup>30</sup> Glede na cilj, ki si ga je Svet zastavil kot zakonodajalec, se lahko brez težav pritrди, da sta položaja primerljiva.

25 — Sodbi *Ruckdeschel* in drugi (C-117/76 in C-16/77, EU:C:1977:160, točka 7) in *Akzo Nobel Chemicals* in *Akcros Chemicals/Komisija* (C-550/07 P, EU:C:2010:512, točka 54).

26 — Sodbe *IATA* in *ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 95), *Arcelor Atlantique* in *Lorraine* in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 23) in *Akzo Nobel Chemicals* in *Akcros Chemicals/Komisija* (C-550/07 P, EU:C:2010:512, točka 55).

27 — Sodbe *Arcelor Atlantique* in *Lorraine* in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 25 in naslednja), *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 93) in *Luksemburg/Parlament* in *Svet* (C-176/09, EU:C:2011:290, točka 32).

28 — C-48/13, EU:C:2014:153.

29 — Glej točko 21 in naslednje mojih sklepnih predlogov v zadevi *Nordea Bank* (C-48/13, EU:C:2014:153).

30 — Točka 69 in naslednje teh sklepnih predlogov.

c) Upravičenost

i) Merilo za preverjanje

93. V nadaljevanju je treba pojasniti, ali je neenako obravnavanje upravičeno.

94. Kot pravilno navajajo Komisija in Scottish Ministers, Sodišče zakonodajalcu Unije na področju skupne kmetijske politike načeloma priznava široko diskrecijsko pravico, kar je povezano z omejitvijo sodnega nadzora na očitne napake v presoji in zlorabo diskrecijske pravice.<sup>31</sup>

95. Člen 42(4) Osnovne uredbe pa kot konkretizacijo splošnega načela enakega obravnavanja izrecno zahteva od držav članic, da pri izračunu referenčnih zneskov za kmete v posebnih razmerah zagotovijo enako obravnavanje kmetov. S tem je v istem smislu zavezana tudi Komisija, da mora spoštovati načelo enakega obravnavanja, kadar na podlagi te določbe določa pogoje, pod katerimi lahko kmet uveljavlja pravico do plačil iz nacionalne rezerve.<sup>32</sup>

96. Zato je treba preveriti, ali je različno obravnavanje dveh kmetov glede na to, na podlagi katerega referenčnega obdobja je bil izračunan referenčni znesek za enotno plačilo, objektivno upravičeno.

ii) Objektivna upravičenost

97. Komisija meni, da neenako obravnavanje upravičuje cilj, da se kmetu prepreči kopičenje različnih koristi. Ta cilj služi varstvu finančnih interesov tistih kmetov, katerih enotno plačilo je bilo izračunano na podlagi osnovnega pravila iz člena 37 Osnovne uredbe. Veliko število pravic za plačilo iz nacionalne rezerve je treba na podlagi člena 42(1) in (7) Osnovne uredbe izravnati z linearnim znižanjem referenčnih zneskov, ki se odobrijo izven nacionalne rezerve.

98. Cilj, ki ga navaja Komisija, je treba načeloma šteti za legitimen. Kot sem že navedla, so namreč zlasti sredstva iz nacionalne rezerve pičila in omejitve števila pravic, ki se uveljavljajo v razmerju do nacionalne rezerve bi lahko bila smotrna.<sup>33</sup>

99. Vendar pa nasprotju z npr. mnenjem Scottish Ministers ne drži, da že pravilo za težavne primere pomeni korist. Nasprotno: njihov namen je šele izravnati slabši položaj, v katerem je prizadeti kmet. Posledica pravila največje vrednosti v obstoječi obliki je torej to, da se kmete, ki se zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin znajdejo v stiski, neupravičeno postavlja v slabši položaj.

100. V tem sklopu je treba zavrnilo tudi argument, da bi lahko uporaba pravila za težavne primere omogočila kakšnemu kmetu, ki se je zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin znašel v stiski, celo čezmerne koristi, saj bi se lahko pri izračunu njegovega referenčnega zneska izhajalo iz obdobja s posebno visoko proizvodnjo, ki potem predstavlja osnovo za enotno plačilo.

101. Taka posledica je enostavno neločljivo povezana s postopkom, ki ga je zakonodajalec normiral za izračun enotnega plačila. Merodajna je proizvodnja v referenčnem obdobju. V tem času je lahko marsikateri kmet izkazal nadpovprečen pridelek. Proizvodnja drugih kmetov pa je bila lahko tudi zmanjšana, ne da bi se zaradi višje sile ali izjemnih okoliščin znašli v stiski. Toda ta primera nista bila razlog za korekturne posege.

31 — O diskrecijski pravici Sveta glej sodbe Stölting (C-138/78, EU:C:1979:46, točka 7), Fedesa in drugi (C-331/88, EU:C:1990:391, točki 8 in 14), Jippes in drugi (C-189/01, EU:C:2001:420, točka 80) in Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, točka 43). O diskrecijski pravici Komisije glej sodbo AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 80).

32 — Glej sodbo Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, točka 36).

33 — Sklepni predlogi v zadevi Unión de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:464, točka 64).

iii) Vmesni sklep

102. Moj vmesni sklep je torej, da je pravilo največje vrednosti neveljavno tudi zaradi kršitve načela enakega obravnavanja v delu, v katerem ta določba kmetu preprečuje uveljavljanje pravic do plačil iz nacionalne rezerve na podlagi člena 22 Izvedbene uredbe, če se je pri njem že uporabilo pravilo za težavne primere na podlagi člena 40 Osnovne uredbe.

D – Tretje vprašanje za predhodno odločanje

103. S tretjim vprašanjem želi predložitveno sodišče nazadnje izvedeti, ali se lahko pravilo največje vrednosti uporabi v primeru, v katerem je kmet, kot je R. J. Feakins, leta 2005 prejel začasno odobritev dodelitve pravic do plačil iz nacionalne rezerve za kmetijo, to dodelitev pa je prijavil šele leta 2007, ko je kmetijo prevzel sam, v obrazcu, s katerim je zaprosil za dejansko plačilo.

104. Predložitveno sodišče zastavlja to vprašanje samo v primeru, da je odgovor na vprašanje o neveljavnosti pravila največje vrednosti nikalen. Ob upoštevanju mojih navedb o drugem vprašanju za predhodno odločanje je odgovor sicer odveč, a se zdijo, podredno in v primerno omejenem obsegu, smiselne te navedbe.

105. Pravilo največje vrednosti se sklicuje na „število hektarjev, ki jih je prijavil v prvem letu izvajanja sheme enotnega plačila“. Po mnenju R. J. Feakinsa se lahko pravilo največje vrednosti zato uporablja samo za zahteve, vložene v prvem letu izvajanja sheme enotnega plačila, tj. v letu 2005.

106. R. J. Feakins je tistega leta ob navedbi vsakokratnega števila hektarjev zaprosil za začasno dodelitev pravic do plačil iz nacionalne rezerve za svoji kmetiji, ki ju je kupil leta 2002, kar mu je bilo nato sprva tudi odobreno.

107. Pogoj za dejansko izplačilo pa je še vložitev zahtevka za pomoč na podlagi člena 22 Osnovne uredbe („obrazec IAKS“). Tak zahtev je R. J. Feakins za kmetijo, ki jo je dobil v posest leta 2007, tisto leto vložil prvič. R. J. Feakins argumentira, da kmet „prijavi“ število hektarjev samo takrat, kadar jih navede v obrazcu IAKS, in da se za njegovo prijavo, ki je bila oddana leta 2007 na obrazcu IAKS, ne more uporabljati pravilo največje vrednosti.

108. Ne glede na to, ali mnenje, da se pravilo največje vrednosti uporablja samo v prvem letu sheme enotnega plačila, drži, je treba ugotoviti to: člen 12 Izvedbene uredbe določa prvo dodelitev pravic do plačil. Na podlagi odstavka 8 navedenega člena ni treba za določitev pravic do plačil, razen za določitev pravic do plačil iz nacionalne rezerve, prijaviti nobenih parcel.

109. Kot Komisija pravilno navaja, iz tega *a contrario* izhaja, da pravic do plačil iz nacionalne rezerve ni mogoče začasno odobriti brez prijave ustreznih površin.

110. Za razlago pravila največje vrednosti v smislu, da navedba števila hektarjev v vlogi za začasno dodelitev pravic do plačil ne pomeni „prijave“ teh površin, v nasprotju z mnenjem R. J. Feakinsa ni možnosti.

E – Časovna omejitev učinkov razglasitve neveljavnosti

111. Za primer, da bi sodišče zanikalo veljavnost pravila največje vrednosti, je Komisija na obravnavi zaprosila za časovno omejitev učinkov sodbe.

112. Če Sodišče v okviru postopka predhodnega odločanja razglasi akt institucije Unije za neveljaven, velja ustrezna sodba, prav tako kot sodba o razglasitvi ničnosti, načeloma za nazaj.<sup>34</sup> Če pa Sodišče iz nujnih razlogov pravne varnosti šteje za potrebno, lahko odredi, da določeni učinki spornega akta po analogni uporabi člena 264, drugi odstavek, PDEU veljajo še naprej.<sup>35</sup>

113. Komisija meni, da bodo imele države članice, če bi se pravilo največje vrednosti razglasilo za neveljavno brez omejitve na prihodnost, resne težave glede ponovnih izračunov pravic kmetov.

114. Če pravilo največje vrednosti ne bi bilo sprejeto v obstoječi obliki, bi lahko kmetje, ki so izkoristili pravilo za težavne primere, res vzporedno uveljavljali pravice do plačil iz nacionalne rezerve. S povečanjem števila pravic do plačil iz nacionalne rezerve bi kot posledica na podlagi člena 42(7) Osnovne uredbe po potrebi sledilo linearno znižanje referenčnih zneskov drugih kmetov. S tem bi lahko razglasitev pravila največje vrednosti za neveljavno škodovala predvsem finančnim interesom slednjih.

115. Za obravnavani primer pa je treba ugotoviti, da ne obstajajo natančnejši podatki o pogostnosti uporabe pravila za težavne primere. Prav tako ni mogoče oceniti, koliko pravic za plačilo iz nacionalne rezerve bi se dodatno uveljavljalo. V pretežnem številu primerov, v katerih je bil vložen zahtevek za prejemanje enotnega plačila na podlagi Osnovne uredbe, pa bi se sicer dalo domnevati, da zdaj že obstajajo pravnomočne odločbe o podpori.

116. Torej ni zadostne podlage za to, da bi se zdela časovna omejitev učinkov sodbe upravičena iz nujnih razlogov pravne varnosti.

## V – Predlog

117. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

Člen 18(2) Uredbe (ES) št. 795/2004 ni veljaven.

34 — Sodbi Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, točka 17) ter FMC in drugi (C-212/94, EU:C:1996:40, točka 56).

35 — Sodbe Lomas in drugi (C-38/90 in C-151/90, EU:C:1992:116, točka 24), Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, točka 35), Regie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, točka 121) ter Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 93).