



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 20. aprila 2016*

Zadeva C-113/14

**Zvezna republika Nemčija
proti
Evropskemu parlamentu,**

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba — Izbira pravne podlage — Pogodba DEU — Člen 43(2) in (3) — Skupna ureditev trgov kmetijskih proizvodov — Uredba (EU) št. 1308/2013 — Člen 7 — Uredba (EU) št. 1370/2013 — Člen 2 — Ukrepi o določitvi cen — Referenčni pragi — Intervencijska cena“

I – Uvod

1. Smo leta 2016 našega štetja. Za celotno skupno kmetijsko politiko (SKP) velja redni zakonodajni postopek... Za vso? Ne! Ker se nepopustljiva določba Pogodbe DEU v zvezi s SKP še vedno upira temu rednemu postopku. In življenje ni lahko za tiste, ki so pristojni za razmejitev področja uporabe te določbe.**

2. Lizbonska pogodba je temeljito spremenila ureditev „horizontalnih“ pristojnosti na področju SKP. Pred 1. decembrom 2009, dnevom začetka veljavnosti navedene pogodbe, je bil Svet Evropske unije edini pristojen za sprejemanje ukrepov na predlog Evropske komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom,*** od tistega dne pa Pogodba DEU določa, da Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita skupne ureditve kmetijskih trgov in druge določbe, potrebne za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike (člen 43(2) PDEU), medtem ko Svet na predlog Komisije med drugim sprejme ukrepe o določitvi cen (člen 43(3) PDEU).

3. Zaradi te spremembe je hitro prišlo do spora med Komisijo in Parlamentom na eni strani in Svetom na drugi strani o tem, kako natančno razmejiti ti pravni podlagi.****

* Jezik izvirnika: francoščina.

** Ljubitelji stripov bodo prepoznali parafrazo besedila s prve strani vsake Asterixove pustolovščine. Pazljiv bom, da pri obravnavi te zadeve ne grem še naprej s to primerjavo.

*** Člen 37(2), tretji pododstavek, ES določa: „Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino pripravlja uredbe, izdaja direktive ali sprejema odločbe, ne da bi to posegalo v njegova morebitna priporočila.“

**** Glej sodbi z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400) in z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790).

4. V tej zadevi, ki je tretja zadeva v zvezi s členom 43(2) in (3) PDEU, je Zvezna republika Nemčija vložila tožbo proti Parlamentu in Svetu, ker sta sprejela ureditev na podlagi člena 43(2) PDEU in ne na podlagi člena 43(3) PDEU.**** Zahteva razglasitev ničnosti člena 7 Uredbe (EU) št. 1308/2013 (v nadaljevanju: Uredba o enotni SUT)****, sprejete po rednem zakonodajnem postopku na podlagi člena 43(2) PDEU, in razglasitev ničnosti člena 2 Uredbe Sveta (EU) št. 1370/2013 z dne 16. decembra 2013 o opredelitvi ukrepov za določitev nekaterih pomoči in nadomestil v zvezi s skupno ureditvijo trgov za kmetijske proizvode (v nadaljevanju: Uredba o določitvi)****, sprejete na podlagi člena 43(3) PDEU.

5. Sodišče bo moralo torej še enkrat opredeliti pogoje, pod katerimi je treba zakonodajne ali druge ukrepe na področju kmetijstva ali ribolova sprejeti po rednem zakonodajnem postopku ali jih mora sprejeti Svet sam.

6. Na ustavni ravni je to vprašanje zelo pomembno.***** Sodišče bo imelo priložnost, da politične institucije spomni na to, da niso postopki tisti, ki opredeljujejo pravne podlage akta, temveč da pravna podlaga akta določa postopke, ki jih je treba uporabiti za njegovo sprejetje.*****

II – Pravni okvir

A – Pogodba DEU

7. Člen 40(1) in (2) PDEU določa:

„1. Za doseganje ciljev [SKP] se vzpostavi skupna ureditev kmetijskih trgov.

[...]

2. Skupna ureditev [...] lahko vključuje vse ukrepe, nujne za doseganje ciljev [SKP], zlasti uravnavanje cen [...].“

8. Člen 43(2) PDEU določa:

„Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom določita skupne ureditve kmetijskih trgov iz člena 40(1) in druge določbe, potrebne za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike.“

9. Člen 43(3) PDEU določa:

„Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah ter o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti.“

**** Pojasniti je treba, da čeprav je Svet na Sodišču tožena stranka, v bistvu podaja podobne trditve kot tožeča stranka.

***** Uredba (EU) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL 2013, L 347, str. 671).

***** Uredba Sveta z dne 16. decembra 2013 o opredelitvi ukrepov za določitev nekaterih pomoči in nadomestil v zvezi s skupno ureditvijo trgov za kmetijske proizvode (UL 2013, L 346, str. 12).

***** Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:337, točka 39).

***** Glej sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 80).

B – Uredba o enotni SUT

10. V uvodnih izjavah 2, 5, 10, 12 in 14 Uredbe o enotni SUT je navedeno:

„(2) Ta uredba bi morala vsebovati vse osnovne elemente skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov.

[...]

(5) Na podlagi člena 43(3) PDEU Svet sprejme ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah. Kadar se uporablja člen 43(3) PDEU, bi morala ta uredba zaradi jasnosti izrecno navajati dejstvo, da bo Svet sprejel ukrepe na tej pravni podlagi.

[...]

(10) Da bi se stabilizirali trgi in zagotovil primeren življenjski standard za kmetijsko skupnost, je bil oblikovan diferenciran sistem tržne podpore za različne sektorje in uvedene so bile sheme neposredne podpore, ob upoštevanju različnih potreb v vsakem od teh sektorjev na eni strani in medsebojne odvisnosti različnih sektorjev na drugi strani. To so ukrepi v obliki javne intervencije ali izplačila pomoči za zasebno skladiščenje. Še vedno je treba ohraniti ukrepe tržne podpore ter jih obenem racionalizirati in poenostaviti.

[...]

(12) Zaradi jasnosti in preglednosti bi bilo treba določbe o javni intervenciji podvreči skupni strukturi, pri čemer bi bilo treba nadaljevati politiko, ki se izvaja v vsakem sektorju. V ta namen je primerno razlikovati med referenčnimi pragi in intervencijskimi cenami ter opredeliti slednje. [...]

[...]

(14) Cena javne intervencije bi morala biti za določene količine nekaterih proizvodov fiksna, v drugih primerih pa odvisna od razpisov, pri čemer naj odraža prakso in izkušnje iz prejšnjih SUT [ureditev skupnega trga].“

11. Člen 7 Uredbe o skupni SUT z naslovom „Referenčni pragi“, ki je del „Uvodnih določb“ navedene uredbe, določa:

„1. Določijo se naslednji referenčni pragi:

- (a) za sektor žit, 101,31 EUR na tono, ki se nanaša na veleprodajno stopnjo blaga, dobavljenega do skladišča pred raztovarjanjem;
- (b) za neoluščeni riž, 150 EUR na tono za standardno kakovost, določeno v točki A Priloge III, ki se nanaša na veleprodajno stopnjo blaga, dobavljenega do skladišča pred raztovarjanjem;
- (c) za sladkor standardne kakovosti, določen v točki B Priloge III, v zvezi z nepakiranim sladkorjem, franko tovarna:
 - (i) za beli sladkor: 404,4 EUR na tono;
 - (ii) za surovi sladkor: 335,2 EUR na tono;
- (d) za sektor govejega in telečjega mesa 2.224 EUR na tono za trupe goveda moškega spola razreda mesnatosti/zamaščenosti R3, kakor je določeno z lestvico Unije za razvrščanje trupov goveda, starega osem mesecev ali več, iz točke A Priloge IV;

- (e) za sektor mleka in mlečnih proizvodov:
 - (i) 246,39 EUR na 100 kg za maslo;
 - (ii) 169,80 EUR na 100 kg za posneto mleko v prahu;
- (f) za prašičje meso 1.509,39 EUR na tono za trupe prašičev standardne kakovosti, opredeljene glede na maso in vsebnost pustega mesa, kot je določeno z lestvico Unije za razvrščanje trupov prašičev iz točke B Priloge IV:
 - (i) trupi, katerih masa je 60 kg ali več, vendar manj kot 120 kg: razred E;
 - (ii) trupi, katerih masa je 120 kg ali več, vendar manj kot 180 kg: razred R;
- (g) za sektor oljčnega olja:
 - (i) 1.779 EUR na tono za ekstra deviško oljčno olje;
 - (ii) 1.710 EUR na tono za deviško oljčno olje;
 - (iii) 1.524 EUR na tono za oljčno olje lampante, ki ima stopnjo proste kislosti dve, ta znesek pa se zmanjša za 36,70 EUR na tono za vsako dodatno stopnjo kislosti.

2. Referenčne prage, določene v odstavku 1, preverja Komisija, ki upošteva objektivna merila, zlasti proizvodne trende, stroške proizvodnje (predvsem vložke) in tržne trende. Referenčni zneski so po potrebi posodobljeni v skladu z rednim zakonodajnim postopkom glede na proizvodne in tržne trende.“

12. Člen 15 te uredbe z naslovom „Cena javne intervencije“ določa:

„1. Cena javne intervencije pomeni:

- (a) ceno, po kateri se proizvodi odkupijo v okviru javne intervencije, kadar se odkup izvede po fiksni ceni, ali
- (b) najvišjo ceno, po kateri se lahko odkupijo proizvodi, upravičeni do javne intervencije, kadar se odkup izvede z javnim razpisom.

2. Ukrepe za določitev višine cene javne intervencije, vključno z zneski povišanj in znižanj, sprejme Svet v skladu s členom 43(3) PDEU.“

C – Uredba o določitvi

13. V uvodnih izjavah 2 in 3 Uredbe o določitvi je navedeno:

- „(2) Zaradi jasnosti in preglednosti bi bilo treba za določbe o javni intervenciji predvideti skupno strukturo, pri čemer bi bilo treba nadaljevati politiko, ki se izvaja v vsakem sektorju. V ta namen je primerno razlikovati med referenčnimi pragi iz Uredbe [o enotni SUT] na eni strani in intervencijskimi cenami na drugi strani, ter opredeliti slednje. [...]
- (3) Določiti bi bilo treba višino cene javne intervencije, po kateri se odkup izvede po fiksni ceni ali v okviru razpisnega postopka, tudi za primere, ko je treba prilagoditi cene javne intervencije. [...]“

14. Člen 1 te uredbe z naslovom „Področje uporabe“ določa:

„V tej uredbi so predvideni ukrepi za določitev cen, dajatev, pomoči in količinskih omejitev v zvezi z enotno skupno ureditvijo kmetijskih trgov, vzpostavljeno z Uredbo [o enotni SUT].“

15. Člen 2 te uredbe z naslovom „Cena javne intervencije“ določa:

„1. Višina cene javne intervencije:

- (a) je za navadno pšenico, trdo pšenico, ječmen, koruzo, neoluščeni riž in posneto mleko v prahu v primeru odkupa po fiksni ceni enaka ustreznim referenčnim pragom, določenim v členu 7 Uredbe [o enotni SUT], in v primeru odkupa po razpisnem postopku ne presega ustreznih referenčnih pragov;
- (b) je za maslo v primeru odkupa po fiksni ceni enaka 90 % referenčnega praga, določenega v členu 7 Uredbe [o enotni SUT], in v primeru odkupa po razpisnem postopku ne presega 90 % tega referenčnega praga;
- (c) za goveje in telečje meso ne preseže stopnje iz člena 13(1)(c) Uredbe [o enotni SUT].

2. Cene javne intervencije za navadno pšenico, trdo pšenico, ječmen, koruzo in neoluščeni riž iz odstavka 1 se prilagodijo navzgor ali navzdol glede na glavna merila kakovosti za proizvode.

3. Komisija sprejme izvedbene akte, s katerimi določi zvišanje ali znižanje cene javne intervencije za proizvode iz odstavka 2 tega člena v skladu s pogoji iz navedenega odstavka. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 15(2).“

III – Dejansko stanje

16. Skupna ureditev kmetijskih trgov je bila prvič enotno in v celoti kodificirana z Uredbo (ES) št. 1234/2007***** na podlagi člena 37 Pogodbe ES.

17. Po začetku veljavnosti Pogodbe DEU je Komisija 12. oktobra 2011 predstavila pet predlogov uredb Parlamenta in Sveta oziroma Sveta samega, katerih cilj je bil temeljita reforma SKP. Med temi predlogi je bil predlog uredbe Parlamenta in Sveta o enotni SUT. Ta „reformni predlog“ je temeljil na členu 43(2) PDEU in je v členu 7 vseboval določbo o določitvi „referenčnih cen“.

18. Komisija je istega dne predstavila predlog uredbe Sveta o opredelitvi ukrepov za določitev nekaterih pomoči in nadomestil v zvezi s skupno ureditvijo trgov za kmetijske proizvode, ki je temeljil na členu 43(3) PDEU.

19. Parlament je 4. julija 2012 odobril poročilo svojega odbora za kmetijstvo in razvoj podeželja, ki je v obrazložitvi navedel, da predlog uredbe o enotni SUT, ki ga je dala Komisija, posega v pravice zakonodajalca iz člena 43(2) PDEU, in je zaradi tega predlagal „izbris vse[h] določb, povezan[ih] s členom 43(3) [PDEU]“.

***** Uredba Sveta z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (UL L 299, str. 1); glej glede zgodovine te uredbe Hartig Danielsen, J., *EU agricultural law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013, str. 56.

20. Predsedstvo Sveta je 13. septembra 2012 Posebnemu odboru za kmetijstvo poslalo delovni dokument, v katerem je bilo navedeno, da lahko v skladu s členom 43(3) PDEU samo Svet po lastni presoji določi, med drugim, referenčne cene kmetijskih proizvodov, ki so lahko predmet javnih intervencij. V skladu s povzetkom zapisnika Sveta***** je bilo to stališče sprejeto z „zelo veliko večino“ držav članic na naslednji seji Posebnega odbora za kmetijstvo dne 17. septembra 2012.

21. Generalni sekretariat Sveta je nato 12. oktobra 2012 predstavil osnutek uredbe o določitvi, ki je poleg intervencijskih cen vključeval tudi „referenčne cene“. Posebni odbor Sveta za kmetijstvo je ta osnutek sprejel 5. novembra 2012.

22. Predsedstvo Sveta je 13. decembra 2012 in 12. marca 2013 poslalo prečiščene različice osnutka uredbe o enotni SUT. Člen 7, prvi stavek, teh dveh osnutkov se je nato v naslovu nanašal na referenčne cene, nato pa določal, da „ukrepe za določitev referenčnih cen sprejme Svet v skladu s členom 43(3) PDEU“.

23. Parlament je 13. marca 2013 sprejel spremembo, s katero so bile v člen 7 osnutka uredbe o enotni SUT ponovno uvedene vse referenčne cene.

24. Med 11. aprilom in 26. junijem 2013 je bilo zaradi medinstitucionalnega spora izvedenih več kot deset neuradnih trialogov o prihodnji Uredbi o enotni SUT. Proti koncu faze teh trialogov je generalni sekretariat Sveta 4. junija 2013 poslal poročilo, iz katerega je mogoče sklepati, da je določitev referenčnih cen ostala sporna. Parlament je na vseh zadnjih sestankih v okviru trialoga nakazal, da ne bo odobril svežnja reforme SKP, če v Uredbi o enotni SUT ne bo ureditev o referenčnih cenah.

25. Predsedstvo Sveta je 21. junija 2013 predstavilo delovni dokument v okviru priprave na sestanek 24. in 25. junija 2013, ki je odražal stanje trialogov. Ta dokument je vključeval „Reference prices“.

26. Predsedstvo Sveta je 25. junija 2013 poslalo dodatek k navedenemu delovnemu dokumentu, v katerem so bila povzeta še obstoječa sporna vprašanja. Pod naslovom „Positions on Article 43(3) related provisions“ v zvezi z osnutkom uredbe o enotni SUT je kot kompromis („landing zone“) predlagalo uporabo pojma „referenčni prag“.

27. V noči s 25. na 26. junij 2016 in po več prekinitvah se je kvalificirana večina v Svetu nazadnje ugodila zahtevi Parlamenta po vključitvi referenčnih cen, ki se od takrat imenujejo „referenčni pragi“, v člen 7 navedene uredbe. Vendar se nemška vlada in vlada Združenega kraljestva nista izrekli za to spremembo splošne usmeritve in sta se glasovanja vzdržali.

28. Predsedstvo Sveta je 25. septembra 2013 poslalo delovni dokument, ki je vseboval celotno prečiščeno različico osnutka uredbe o enotni SUT. V tej različici je bil celotni osnutek oblikovan v skladu z dogovorom, doseženim v okviru notranjih trialogov. Člen 7 prečiščene različice osnutka uredbe o enotni SUT je imel naslov „Referenčni pragi“, in ne več „Referenčne cene“. Razen tega je vsebina ureditve ostala nespremenjena.

29. Generalni sekretariat Sveta je 13. decembra 2013 delegacijam poslal dopis, v katerem je bilo navedeno, da je „[i]zid pogajanj v zvezi z uporabo člena 43(3) [PDEU] del celotnega kompromisa o tekoči reformi SKP ter ne vpliva na stališča posameznih institucij o področju uporabe te določbe in na morebitne prihodnje spremembe v zvezi s tem vprašanjem, zlasti na morebitno novo sodno prakso Sodišča Evropske unije“.

***** Glej Svet, povzetek zapisnika z dne 28. septembra 2012 o 1438. seji Posebnega odbora za kmetijstvo z dne 17. septembra 2012, 13828/12, str. 5, št. 1 (priloga A.2 k tožbi).

30. Pod naslovom „Izjava Sveta o členu 43(3) [PDEU]“ je bilo sprejeto, da glede na izid pogajanj o SKP junija 2013 v okviru trialoga „Svet potrjuje, da je bila njegova odločitev, da bi bile zadeve, ki spadajo v člen 43(3) PDEU, zajete v uredbi o enotni SUT, namenjena le temu, da bi bilo v izjemnih razmerah, v katerih se je odvijal trialog, mogoče doseči kompromis“.

31. Nemška vlada je v zvezi s tem izjavila, da zaradi različnih razlogov ne more podpreti nekaterih predlogov, ki jih vsebuje osnutek uredbe o enotni SUT. Po njenem mnenju je v skladu s členom 43(3) PDEU Svet izključno pristojen, da na predlog Komisije sprejme med drugim „ukrepe o določitvi cen“. Nemška vlada je menila, da je odstopanje od tega pravila o razmejitvi pristojnosti med institucijami Unije nesprejemljivo, in napovedala, da bo zato zavrnila zadevni predlog uredbe.

32. Zato se je nemška vlada pri glasovanju o sprejetju Uredbe o skupni SUT, ki je bilo 16. decembra 2013, izrekla proti njenemu sprejetju, vlada Združenega kraljestva pa se je glasovanja vzdržala. Pri glasovanju o sprejetju Uredbe o določitvi, ki je bilo istega dne, sta se nemška vlada in vlada Združenega kraljestva vzdržali. Ob tej priložnosti je Svet v zapisniku seje „potrdil“, da „je bila njegova odločitev, da bi bile zadeve, ki spadajo v člen 43(3) PDEU, zajete v uredbi o enotni SUT, namenjena le temu, da bi bilo v izjemnih razmerah, v katerih se je odvijal trialog, mogoče doseči kompromis“, in da to „ne bo vplivalo na stališče, za katerega se bo Svet zavzemal tudi v prihodnje in v skladu s katerim bo zagovarjal posebne pravice, ki so mu bile podeljene na podlagi Lizbonske pogodbe“.

IV – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

33. Nemška vlada predlaga Sodišču, naj izpodbijani določbi razglasi za nični, pri čemer naj učinkujeta do začetka veljavnosti določb, sprejetih na ustrezni pravni podlagi, ter Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

34. Parlament v odgovoru na tožbo Sodišču predlaga, naj tožbo razglasi za nedopustno, podredno, zavrne tožbo in Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.

35. Svet prepušča odločitev o glavnih predlogih nemške vlade Sodišču in poleg tega zahteva, naj Sodišče, če bo tem predlogom ugodilo, ohrani učinke izpodbijanih določb do začetka veljavnosti določb, sprejetih na ustrezni pravni podlagi, ter vsaki stranki naloži plačilo lastnih stroškov.

36. Češka vlada in vlada Združenega kraljestva sta intervenirali v podporo predlogom nemške vlade, medtem ko je Komisija intervenirala v podporo Parlamentu.

37. Vse zgoraj navedene stranke so se udeležile obravnave 3. februarja 2016.

V – Analiza

A – Dopustnost

1. Glavne trditve strank

38. Parlament in Komisija menita, da je treba tožbo zavreči kot nedopustno, ker naj bi bil člen 7 Uredbe o enotni SUT neločljivo povezan s preostalim aktom. Po mnenju Parlamenta je ta člen v celoti del ciljev te uredbe in je namenjen uresničevanju njenih ciljev. Če bi člen 7 Uredbe o enotni SUT razglasili za ničen, bi se namreč spremenila vsebina te uredbe. Poleg tega naj bi imel ta člen v okviru te uredbe več funkcij, ki so povezane z drugimi določbami te uredbe.

39. Nemška vlada in vladi intervenientki ter Svet poudarjajo, da ne Parlament ne Komisija nista dokazala, kako in v kakšnem obsegu bi ukrep razglasitve ničnosti člena 7 Uredbe o enotni SUT lahko spremenil vsebino te uredbe, ki ima več kot dvesto določb, ki se nanašajo na vse vidike in vse sektorje SKP.

2. Presoja

40. Razglasitev delne ničnosti akta Unije je mogoča samo, če je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta; tej zahtevi po ločljivosti ne bi bilo zadoščeno, če bi bila posledica delne ničnosti akta ta, da bi bilo spremenjeno njegovo bistvo. *****

41. Ne zasnova celotne Uredbe o enotni SUT, ki se nanaša na precej raznoliko tematsko paleto, ne vsebina člena 7 te uredbe ali odnos med referenčnimi pragi in intervencijskimi cenami ***** ne govorita v prid neločljivosti izpodbijane določbe. Ne vidim nobenega bistvenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče trditi, da bi se vsebina Uredbe o enotni SUT spremenila, če bi bilo treba izpodbijano določbo razglasiti za nično.

42. Zato menim, da je ta tožba dopustna.

B – Vsebinska presoja

1. Predlog za razglasitev ničnosti člena 7 Uredbe o enotni SUT

a) Glavne trditve strank

i) Nemška vlada

43. Nemška vlada trdi, da sta Parlament in Svet za člen 7 Uredbe o enotni SUT uporabila napačno pravno podlago. Ker je šlo v primeru „referenčnih cen“, ki so bile nazadnje preimenovane v „referenčne prage“, za „ukrep o določitvi cen“, bi moral člen 7 Uredbe o enotni SUT nujno temeljiti na členu 43(3) PDEU.

44. Nemška vlada se v podporo svojemu predlogu za razglasitev ničnosti sklicuje na prejšnji sistem skupne ureditve kmetijskih trgov, in sicer na tistega, ki izhaja iz Uredbe št. 1234/2007, katere uvodna izjava 16 je „referenčno ceno“ opredeljevala kot ceno, ki je rezultat odločitve politike Sveta. V tem okviru ta vlada poudarja, da je Uredba št. 1234/2007 podeljevala pristojnost za spreminjanje referenčnih cen izrecno Svetu. Poleg tega naj bi prejšnja skupna ureditev kmetijskega trga in geneza Uredbe o enotni SUT (in zlasti geneza njenega člena 7) dokazovali, da sistem ukrepov za določitev cen kmetijskih proizvodov ni bil vsebinsko spremenjen in da referenčne cene oziroma pragi ostajajo „varnostna mreža“ SKP. Po mnenju nemške vlade pa sta vključitev člena 7 v Uredbo o enotni SUT in zamenjava pojma „referenčne cene“ z „referenčnimi pragi“ rezultat političnega kompromisa, katerega izključen namen je preprečiti neuspeh celotnega svežnja reforme SKP.

***** Glej sodbo Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16 in navedena sodna praksa).

***** Glej vsebinsko analizo v teh sklepnih predlogih.

45. Nemška vlada ob sklicevanju na besedilo člena 43(3) PDEU poudarja, da so v skladu z navedeno določbo, ki ne razlikuje med cenami v ožjem in širšem pomenu, temveč govori o „ukrepih o določitvi cen“ na splošno, vsi bistveni elementi določanja cen v pristojnosti Sveta. Ker člen 7 Uredbe o enotni SUT določa točno določeno denarno enoto za nekatere kmetijske proizvode in ker člen 2 Uredbe o določitvi posledično določa intervencijsko ceno kot določen odstotek „referenčnega praga“, so intervencijske cene in referenčne cene tesno povezane s tržnimi cenami, člen 7 Uredbe o enotni SUT pa je bistveni element določanja cen.

46. Nemška vlada v zvezi s cilji člena 43(3) PDEU navaja še, da člen 7(2) Uredbe o enotni SUT predvideva posodabljanje referenčnih pragov glede na razvoj proizvodnje in trgov, pri čemer je Komisija zadolžena za redno preučevanje referenčnih cen ter zlasti razvoja proizvodnje in trendov na trgu. Če bi se moral torej pristojni normativni organ hitro, prožno in učinkovito odzvati na motnje na trgu, bi bil ta odziv veliko hitrejši, če bi bil za to pristojen Svet, kateremu se – v nasprotju z ureditvijo „pred Lizbono“ – ne bi bilo treba niti posvetovati s Parlamentom.

47. Nemška vlada v zvezi z razmerjem med odstavkoma 2 in 3 člena 43 PDEU trdi, da člen 43(3) PDEU na svojem področju uporabe izključuje odstavek 2 ali vsaj, da se ta odstavka medsebojno izključujeta. Po mnenju te vlade v nobenem primeru ni hierarhije med tema normama, ki sta različni in samostojni pravni podlagi.

48. Poleg tega nemška vlada meni, da bi bil člen 43(3) PDEU povsem brez smisla in da bi tako izgubil svoj polni učinek, če bi v obravnavanem primeru kot pravno podlago uporabili člen 43(2) PDEU. Poleg tega načelo institucionalnega ravnovesja organov Unije zahteva, da vsaka od institucij izvaja svoje pristojnosti ob upoštevanju pristojnosti drugih institucij.

49. Nemška vlada ob sklicevanju na sodno prasko Sodišča v zvezi z izbiro pravne podlage za sprejetje pravnih aktov Unije meni, da v obravnavanem primeru vsi objektivni elementi, ki so lahko predmet sodnega nadzora, kažejo na to, da člen 43(3) PDEU predstavlja edino ustrezno pravno podlago. Tudi uporaba dvojne pravne podlage naj bi bila v obravnavanem primeru izključena, saj se lahko določbe odstavkov 2 oziroma 3 člena 43 PDEU izvajajo neodvisno druga od druge.

50. V zvezi s trditvijo Parlamenta, da iz člena 40(2) PDEU izhaja, da lahko zakonodajalec Unije ob izvajanju svojih pooblastil iz člena 43(2) PDEU sprejme vse ukrepe iz odstavka 2 člena 40 PDEU, vključno z „uravnavanjem cen“, nemška vlada meni, da ta trditev ne upošteva obstoja člena 43(3) PDEU. Nemška vlada trdi, da bi tako pojmovanje odvzelo pomen členu 43(3).

ii) Svet in vladi intervenientki

51. Svet in vladi intervenientki podpirajo trditve nemške vlade. Poleg tega Svet ob sklicevanju na člen 294(1) PDEU poudarja, da Pogodbe na noben način ne podpirajo hipoteze, v skladu s katero bi imel redni zakonodajni postopek prednost pred določbami, ki predvidevajo sprejetje nezakonodajnih aktov. Vladi intervenientki dodajata, da je po njunem mnenju člen 43(3) PDEU *lex specialis* v primerjavi s širšimi ukrepi iz člena 43(2) PDEU.

iii) Parlament in Komisija

52. Parlament, ki ga podpira Komisija, se strinja z nemško vlado, da sta odstavka 2 in 3 člena 43 PDEU različni pravni podlagi, čeprav med njima obstaja tesna kontekstualna povezanost, kot poudarja Parlament. Vendar ti instituciji trdita, da člen 43(3) PDEU daje Svetu samo zelo specifično izvedbeno pooblastilo, da določi natančne in končne zneske cen. Vsi drugi ukrepi, razen te dejavnosti, naj bi spadali na področje uporabe člena 43(2) PDEU, kar naj bi izhajalo iz sklicevanja te zadnje določbe na člen 40 PDEU ter iz besedila člena 40(1) in, še bolj, (2) PDEU, ki med glavnimi elementi, ki lahko predstavljajo skupno ureditev trga, izrecno navaja uravnavanje cen.

53. Parlament iz tega sklepa, da bi se lahko „ukrepi“, ki jih Svet lahko sprejme na podlagi člena 43(3) PDEU, lahko šteli za „izvedbene akte *sui generis*“. Po njegovem mnenju je treba nezakonodajni postopek iz člena 43(3) PDEU razumeti kot izjemo glede na splošno pravilo iz člena 43(2) PDEU. Komisija nasprotno vidi hierarhični odnos med odstavkoma 2 in 3 člena 43 PDEU. Dodaja, da ima evropski zakonodajalec precejšno diskrecijsko pravico glede tega, kaj prepusti izvršilni veji, in da v obravnavanem primeru ni bilo nobene očitne napake pri izvajanju te diskrecijske pravice zakonodajalca, čeprav člen 43(3) PDEU predvideva izrecen prenos pooblastil.

54. Parlament v zvezi s ciljem in vsebino člena 7 Uredbe o enotni SUT trdi, da je ta cilj enak cilju Uredbe o enotni SUT in torej neločljivo povezan s tem ciljem, ki je „vzpostav[iti] skupn[o] ureditev trgov za kmetijske proizvode“. Po mnenju Parlamenta in Komisije je člen 7 Uredbe o enotni SUT podlaga za intervencijski sistem v skupni ureditvi trga. Referenčni pragi naj bi bili, kot „varnostna mreža SKP“, sprožilci intervencijskega mehanizma in drugih vrst ukrepov v podporo trgov. V tem okviru Komisija poudarja, da so referenčni pragi, razen v obravnavani zadevi, upoštevani večkrat v Uredbi o enotni SUT in Uredbi o določitvi, na primer pri dodelitvi pomoči za zasebno skladiščenje in pri določitvi proizvodnih nadomestil v sektorju sladkorja.

55. Parlament v zvezi s poimenovanjem „referenčni pragi“, ki so bili v Uredbi št. 1234/2007 in v okviru pogajanj o reformi SKP poimenovani „referenčne cene“, opozarja, da je bil naslov člena 7 Uredbe o enotni SUT spremenjen kot odziv na zahtevo Sveta. Po mnenju Komisije je bilo prejšnje poimenovanje „referenčnih pragov“ zavajajoče, saj so bile „referenčne cene“ že vrednosti praga, ki so bile podlaga za določanje realnih cen, in so imele samo usmeritveno funkcijo.

56. Kar zadeva sklicevanje nemške vlade na prejšnji sistem skupne ureditve trgov, Parlament in Komisija menita, da je ta vlada zamolčala dejstvo, da je bila Uredba št. 1234/2007 sprejeta na drugi pravni podlagi, in sicer na podlagi člena 37 ES.

57. Kar zadeva trditev nemške vlade, da bi bil polni učinek člena 43(3) PDEU ogrožen, če bi člen 7 Uredbe lahko temeljil na členu 43(2) PDEU, Parlament meni, da samo sprejetje Uredbe o določitvi zadostuje kot dokaz o polnem učinku člena 43(3) PDEU.

58. Parlament in Komisija namreč ne vidita potrebe po hitri prilagoditvi referenčnih pragov glede na razvoj trga, ki bi po mnenju nemške vlade zahteval poseg Sveta. Tudi če je bil namen člena 43(3) PDEU zagotoviti hitro določitev cen in če je bila ta naloga v preteklosti SKP pomembna obveznost, je po mnenju Parlamenta že v preteklosti vse bolj izgubljala svoj pomen in je v praksi izginila.

59. Podredno Parlament trdi, da če bi člen 7 Uredbe o enotni SUT uresničeval cilje odstavkov 2 in 3 člena 43 PDEU, bi bila izpodbijana določba vseeno veljavna zaradi prevlade ciljev iz člena 43(2) PDEU.

b) Presoja

i) Pregled splošne sodne prakse Sodišča v zvezi s pravno podlago

60. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med katerimi so zlasti namen ali z drugim besedami cilj in vsebina zadevnega akta. ***** Upoštevali bi lahko tudi zakonodajni okvir. ***** Pravne podlage akta ne določajo postopki, ampak pravna podlaga akta določa postopke, po katerih ga je treba sprejeti. ***** Če se pri preizkusu ukrepa izkaže, da ima dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden od teh ciljev ali sestavnih delov glavni, drugi pa samo stranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del. *****

61. Sodišče je samo v izjemnem primeru ukrepa, ki hkrati sledi več ciljem ali ima več sestavnih delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim le stranski, razsodilo, da mora tak ukrep, če je mogoče uporabiti različne pravne podlage Pogodbe, izjemoma temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah. ***** Vendar je Sodišče že razsodilo, da je uporaba dvojne pravne podlage izključena, kadar postopki, predvideni za prvo in drugo podlago, niso združljivi. *****

ii) Pregled sodne prakse Sodišča v zvezi s pravno podlago: člen 43 PDEU

62. Sodišče je že imelo priložnost, da se izreče o področjih uporabe odstavkov 2 oziroma 3 člena 43 PDEU v dveh zadevah v zvezi s skupno ribiško politiko.

63. V prvi zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet (v nadaljevanju: sodba Venezuela) *****, je šlo za to, ali je Svet izbral ustrezno pravno podlago, ko je na podlagi člena 43(3) PDEU sprejel sklep o odobritvi ribolovnih možnosti ob obali Francoske Gvajane venezuelskim plovilom. ***** Sodišče je odgovorilo nikalno in je zato zaradi nepristojnosti razglasilo sklep Sveta za ničen. Po mnenju Sodišča je bila ustrezna pravna podlaga člen 43(2) PDEU in torej sprejetje zadevnega akta po rednem zakonodajnem postopku.

64. Natančneje, sodišče je razsodilo, da „[s]prejetje določb iz člena 43(2) PDEU [...] nujno vključuje presojo ‚potrebe‘ po teh določbah za omogočanje doseganja ciljev skupnih politik, urejenih s Pogodbo DEU, tako da zajema politično odločitev, ki mora biti pridržana za zakonodajalca Unije. Za sprejetje ukrepov [...] v skladu s členom 43(3) PDEU pa ni potrebna taka presoja, saj so taki ukrepi večinoma tehnični in naj bi se sprejemali za izvajanje določb, sprejetih na podlagi odstavka 2 tega člena“. *****

***** Glej med drugim sodbe z dne 26. marca 1987, Komisija/Svet (45/86, EU:C:1987:163, točka 11), z dne 23. februarja 1988, Združeno kraljestvo/Svet (68/86, EU:C:1988:85, točka 24), z dne 11. junija 1991, Komisija/Svet (C-300/89, EU:C:1991:244, točka 10), z dne 6. novembra 2008, Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 34) in z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 51).

***** Glej sodbo z dne 8. septembra 2009, Komisija/Parlament in Svet (C-411/06, EU:C:2009:518, točki 64 in 65).

***** Glej sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 80).

***** Glej med drugim sodbi z dne 30. januarja 2001, Španija/Svet (C-36/98, EU:C:2001:64, točka 59) in z dne 6. novembra 2008, Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 35).

***** Glej v tem smislu sodbi z dne 11. septembra 2003, Komisija/Svet (C-211/01, EU:C:2003:452, točka 40) in z dne 6. novembra 2008, Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 36).

***** Glej sodbi z dne 11. junija 1991, Komisija/Svet (C-300/89, EU:C:1991:244, točke od 17 do 21) in z dne 25. februarja 1999, Parlament/Svet (C-164/97 in C-165/97, EU:C:1999:99, točka 14).

***** C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400.

***** V tej zadevi je šlo za Sklep Sveta 2012/19/EU z dne 16. decembra 2011 o odobritvi Izjave, o odobritvi ribolovnih možnosti v vodah EU za ribiška plovila, ki plujejo pod zastavo Bolivarske republike Venezuele v izključni ekonomski coni ob obali Francoske Gvajane, v imenu Evropske unije (UL 2012, L 6, str. 8).

***** Glej sodbo z dne 26. novembra 2014, Venezuela (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 50).

65. Vendar Sodišče v sodbi Venezuela ***** ni natančneje opredelilo, kaj šteje za „politično odločitev“ in ukrepe, ki so „večinoma tehnični“. V tem okviru se sprašujem, ali se ta dva pojma medsebojno izključujeta. Kako naj bi na primer določili ukrep, ki se zdi tehničen, vendar ima velike proračunske posledice? Ali ne gre tudi tu za ukrep, ki pomeni „politično odločitev“?

66. V drugi zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (v nadaljevanju: sodba trska) *****, je Sodišče razglasilo za nično uredbo Sveta o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske *****, pri čemer je menilo, da je Svet ponovno prekoračil svoje pristojnosti, ki jih ima v skladu s členom 43(3) PDEU.

67. Sodišče je v navedeni sodbi ponovilo, da lahko člen 43(3) PDEU vključuje ukrepe, ki niso omejeni na določitev in dodelitev ribolovnih možnosti, ker ti ukrepi ne vključujejo politične izbire, ki je pridržana zakonodajalcu Unije, ker so ti ukrepi „nujni“ za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike. Vendar je namesto ponovitve formule, po kateri „za sprejetje ukrepov o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti v skladu s členom 43(3) PDEU taka presoja ni potrebna, saj so taki ukrepi večinoma tehnični in naj bi se sprejemali za izvajanje določb, sprejetih na podlagi člena 43(2) PDEU *****, navedlo, da se ti akti ne smejo zamešati s tistimi, predvidenimi v členu 291(2) PDEU, in da zaradi tega navedena določba ne vsebuje nobene omembe področja uporabe člena 43(3) PDEU. *****

68. Zdi se mi, da je težko zamešati ukrepe, sprejete na podlagi člena 43(3) PDEU, in „izvedbena pooblastila“ v smislu člena 291 PDEU. ***** Vseeno se mi zdi to pojasnilo Sodišča nujno, zato da se prepreči kakršna koli morebitna zamenjava teh dveh pojmov. Po isti logiki predlagam od zdaj izogibanje vsakršnemu sklicevanju na izvedbene akte v okviru člena 43(3) PDEU.

69. Poleg tega je Sodišče v sodbi trska ***** navedlo, da „odstavka 2 in 3 člena 43 PDEU uresničujeta različne cilje in imata vsak svoje posebno področje uporabe, tako da ju je mogoče uporabiti ločeno za podlago sprejetja ukrepov, določenih ***** v okviru [skupne ribiške politike], pri čemer velja, da mora Svet, kadar sprejme akte na podlagi člena 43(3) PDEU, ukrepati v okviru meja svojih pristojnosti ter, kjer je primerno, v pravnem okviru, ki je že določen na podlagi člena 43(2) PDEU“. ***** To ugotovitev je obrazložilo z zgodovinskim okvirom, pri čemer je navedlo, da je bil člen 37 ES nadomeščen s členom 43(2) in (3) PDEU ter da je zato treba morebitno primerjavo člena 37 ES in člena 43 PDEU izvesti ob upoštevanju odstavkov 2 in 3 te zadnje določbe. *****

***** Sodba z dne 26. novembra 2014 (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400).

***** C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790.

***** Uredba Sveta (EU) št. 1243/2012 z dne 19. decembra 2012 o spremembi Uredbe (ES) št. 1342/2008 o določitvi dolgoročnega načrta za staleže trske in ribištvo, ki izkorišča te staleže (UL 2012, L 352, str. 10).

***** Moj poudarek.

***** Glej točke od 52 do 54 sodbe z dne 1. decembra 2015, trska (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790).

***** V sistematiki Lizbonske pogodbe je namreč pristojnost za sprejemanje izvedbenih aktov na splošno določena v sekundarni zakonodaji (glej člen 291(2) PDEU), v nasprotju z določbo člena 43(3) PDEU, to je določbo, ki očitno spada v primarno zakonodajo. Poleg tega člen 291(2) PDEU to pristojnost podeljuje Komisiji, in ne Svetu.

***** Sodba z dne 1. decembra 2015 (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790).

***** Moj poudarek.

***** Glej točko 58 navedene sodbe.

***** Glej točko 57 sodbe z dne 1. decembra 2015, trska (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790).

70. Iz sodb, ki jih je do zdaj izdalo Sodišče, torej izhaja, da akti, sprejeti na podlagi člena 43(3) PDEU sicer niso zakonodajni akti, vendar niso niti zgolj izvedbeni ukrepi, kot jih predvideva člen 291(2) PDEU. Večina pravnih teoretikov meni, da gre za avtonomno pristojnost in pristojnost *sui generis* *****, prav tako kot generalna pravobranilka J. Kokott v sklepnih predlogih v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet *****.

71. Poleg tega dejstvo, da postopek, predviden v členu 43(3) PDEU, ne šteje za „redni zakonodajni postopek“, nikakor ne vpliva na njegovo razmerje s tem zadnjim postopkom. Postopka v skladu z odstavkoma 2 in 3 člena 43 PDEU temeljita vsak na svoji avtonomni pravni podlagi v Pogodbi. Glede na jasno besedilo člena 294(1) PDEU, v skladu s katerim se redni zakonodajni postopek uporablja, kadar se Pogodbi sklicujeta nanj, se mi zdi težko predstavljivo, da bi lahko – s pravnega vidika – govorili o privzetem postopku, ki naj bi imel na neki način prednost pred drugimi postopki. *****

72. Nasprotno, zgoraj navedena sodna praksa ne omogoča odgovora na trditev, da se lahko pravna podlaga iz člena 43(3) PDEU uporabi šele, ko so sprejeti ukrepi v skladu s členom 43(2) PDEU. ***** Sodišče ni ugotovilo, da naj bi vsi avtonomni sklepi, vključno s političnimi *premisleki*, nujno spadali na področje uporabe člena 43(2) PDEU. *****

73. Kakor razumem sodno prakso, člen 43 PDEU vsebuje dve pravni podlagi, ki se medsebojno izključujeta.

74. Glede na te ugotovitve je treba preučiti vsebino in cilje člena 7 Uredbe o enotni SUT in ugotoviti, ali je bila ta določba lahko veljavno sprejeta na pravni podlagi člena 43(2) PDEU.

iii) Ali referenčni pragi iz člena 7 Uredbe o enotni SUT spadajo na področje uporabe člena 43(3) PDEU?

75. Člen 7 Uredbe o skupni SUT, ki je del „Uvodnih določb“ te uredbe, ima naslov „Referenčni pragi“. V skladu z njegovim odstavkom 1 so določeni referenčni pragi v enoti EUR na tono ali EUR na 100 kilogramov za celo vrsto kmetijskih proizvodov. Te referenčne prage v skladu z odstavkom 2 redno „preverja Komisija, ki upošteva objektivna merila, zlasti proizvodne trende, stroške proizvodnje (predvsem vložke) in tržne trende“. Isti odstavek določa, da „so [ti pragi] po potrebi posodobljeni v skladu z rednim zakonodajnim postopkom glede na proizvodne in tržne trende.“

76. Vendar Uredba o enotni SUT „referenčnega praga“ nikjer ne opredeljuje abstraktno ali zgolj „politično“ *****.

***** Glej na primer Bianchi, D., *La politique agricole commune*, 2. izdaja, Bruylant, Bruselj, 2012, str. 97; von Rintelen, J., v Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M., *Das Recht der Europäischen Union*, 57. posodobitev, avgust 2015, C. H. Beck, München, člen 43, točka 11, in Frenz, W., *Handbuch Europarecht*, Band 6, Institutionen und Politiken, Springer, Heidelberg, 2011, točka 2681.

***** C-583/11 P, EU:C:2013:21, opomba 33 na dnu strani.

***** To velja seveda brez poseganja v temeljni pomen tega postopka v sistemu Pogodb.

***** Glej točko 79 sode z dne 26. novembra 2014, Venezuela (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400), v kateri je Sodišče opozorilo, da izpodbijani sklep „ni tehnični ali izvedbeni ukrep, temveč nasprotno ukrep, za katerega je treba sprejeti avtonomno odločitev“.

***** Glej točko 66 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi trska (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:337).

***** Glej sodbo z dne 26. novembra 2014, Venezuela (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 50).

77. V členu 15(1) Uredbe o enotni SUT je določeno, da je „cena javne intervencije“ cena, po kateri se proizvodi odkupijo v okviru javne intervencije, kadar se odkup izvede po fiksni ceni (pod točko (a)), ali najvišja cena, po kateri se lahko odkupijo proizvodi, upravičeni do javne intervencije, kadar se odkup izvede z javnim razpisom (pod točko (b)). Člen 15(2) Uredbe o enotni SUT določa, da „[u]krepe za določitev *višine* ***** cene javne intervencije, vključno z zneski povišanj in znižanj, sprejme Svet v skladu s členom 43(3) [PDEU].“ Uvodna izjava 12 Uredbe o enotni SUT določa, da je „[v] ta namen [...] primerno razlikovati med referenčnimi pragi in intervencijskimi cenami ter opredeliti slednje“.

78. Člen 2 Uredbe o določitvi pa določa odstotek za vsak proizvod, za katerega je bil določen referenčni prag v členu 7 Uredbe o enotni SUT. Ta odstotek referenčnega praga torej predstavlja intervencijsko ceno.

79. Uredba o enotni SUT in Uredba o določitvi tako ohranjata strukturo in sistematiko Uredbe št. 1234/2007 v zvezi z določitvijo intervencijske cene v dveh zaporednih fazah.

80. Člen 43(3) PDEU se nanaša na „ukrepe o določitvi cen“. *****

81. V običajnem jeziku se „cena“ razume kot vrednost blaga in storitev, izražena v denarju. ***** Po tej opredelitvi so intervencijske cene, ki jih določa Uredba o določitvi, nesporno cene. Tu točni znesek, po katerem se kupujejo proizvodi, izhaja neposredno iz uporabe intervencijskih cen glede na referenčne prage.

82. Kar zadeva „referenčne prage“, ni pomembno, ali gre za cene ali ne ***** , kadar pomenijo „ukrepe o določitvi cen“. Vprašati se je torej treba, ali „referenčni pragi“ pomenijo „ukrepe o določitvi cen“.

83. Preučitev predhodnice Uredbe o enotni SUT, to je Uredba št. 1234/2007, pomaga pojasniti značaj referenčnih pragov, ki so se prej imenovali referenčne cene. Najprej, že uvodna izjava 11 Uredbe št. 1234/2007 je, kot zdaj uvodna izjava 12 Uredbe o enotni SUT, potrjevala soobstoj referenčnih cen in intervencijskih cen. Nadalje, uvodni izjavi 16 in 28 Uredbe št. 1234/2007, ki ju v Uredbi o enotni SUT ni več, sta abstraktno opisovali odnos med tema izrazoma in nista dopustili nobenega dvoma, da so referenčne cene zelo podobne cenam v pravem pomenu besede. Glede na dejansko stanje ter sodbi Venezuela ***** in trska ***** je treba to pojmovanje po mojem mnenju analizirati v tem smislu, da so tri zgoraj navedene uvodne izjave Uredbe št. 1234/2007 vsebovale politične premisleke v zvezi z uresničevanjem ciljev SKP, medtem ko sta bila člena 8 in 18 te iste uredbe, ki sta vsebovala referenčne in intervencijske cene, namenjena določitvi cen ter sta torej pomenila ukrep o določitvi cen. Poleg tega je v prejšnji ureditvi člen 2(2)(c) Uredbe št. 1234/2007 opredelil pojem intervencijske cene, člen 18 pa jih je določil.

84. Zdaj pa člen 15 Uredbe o enotni SUT opredeljuje intervencijske cene, določa pa jih Uredba o določitvi.

***** Moj poudarek.

***** Dodati je treba, da je generalna pravobranilka E. Sharpston v sklepnih predlogih v združenih zadevah Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:334, točka 158) primerjala več jezikovnih različic člena 43(3) PDEU in poudarila, da se angleška različica nekoliko razlikuje od drugih v tem, da je uporabljen izraz „measures on“, ki se zdí ožji kot francoski „mesures relatives à“.

***** Glej na primer opredelitev iz *Slovarja slovenskega knjižnega jezika*, Ljubljana, 2000.

***** O tem, ali gre za ceno, je mogoče dolgo razpravljati. Na eni strani je mogoče trditi, tako kot vlada Združenega kraljestva, da so referenčni pragi cene, saj „so to minimalne cene, ki jih [SKP] vzdržuje za zadevne kmetijske surovine“. Na drugi strani je mogoče trditi, tako kot Komisija, da „so samo ‚intervencijske cene‘ realne cene, in to ne samo v pomenu, ki jim ga pripisuje [Svetovna trgovinska organizacija], temveč tudi glede na običajno jezikovno rabo, in to toliko bolj, ker se blago kupuje samo po teh cenah“.

***** Sodba z dne 26. novembra 2014 (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400).

***** Sodba z dne 1. decembra 2015 (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790).

85. Čeprav člen 7 Uredbe o enotni SUT ne določa (končnih) intervencijskih cen, pa pri široki paleti kmetijskih proizvodov odloča o zneskih, določenih na cent natančno, ki bodo Svet po logiki Uredbe o enotni SUT vodile pri določitvi poznejše intervencijske cene.

86. Zdi se mi, da to, da je člen 7 Uredbe o enotni SUT med „uvodnimi določbami“, ne podpira utemeljitve Parlamenta in Komisije, da naj bi referenčni pragi pomenili *bistven element* skupne ureditve kmetijskih trgov, na katero se nanaša člen 43(2) PDEU. Na podlagi sodne prakse v sodbah Venezuela in trska bi morali biti v Uredbo o enotni SUT vključeni načelni standardi v zvezi s skupno ureditvijo trgov. Vendar Uredba o enotni SUT referenčnih pragov nikjer ne opredeljuje kot „bistveni element“. *****

87. Po mojem mnenju gre bolj za *bistveni element* za *določitev intervencijske cene*, kar pomeni, da Uredba o enotni SUT ni pravo mesto za to določbo.

88. Kar zadeva trditev Komisije, da upoštevanje referenčnih pragov v več drugih določbah Uredbe o enotni SUT in Uredbe o določitvi, poleg intervencijskih cen, potrjuje politični pomen in nujnost navedenih pragov v smislu člena 43(2) PDEU, zadostuje ugotovitev, da zakonodajalec Unije, s tem ko se v drugem okviru sklicuje na nek pojem, v tem primeru referenčne prage, ne more Svetu odvzeti njegovih pristojnosti, ki izhajajo iz člena 43(3) PDEU.

89. Obstaja torej bistvena povezava med Uredbo o enotni SUT in Uredbo o določitvi v zvezi z intervencijskimi cenami. Kot sem že razložil zgoraj, je v členu 15 Uredbe o skupni SUT določena opredelitev intervencijskih cen, opredelitev, ki med določbami SKP obstaja že dolgo. Intervencijske cene kot take so določene v Uredbi o določitvi.

90. Nasprotno se mi zdi, da uvodne izjave Uredbe o enotni SUT ne določajo morebitne potrebe po referenčnih prarih, in še manj njihove konkretne oblike, ki jo določa člen 7 te uredbe, kot političnih smernic za skupno ureditev trga. V uvodnih izjavah Uredbe o enotni SUT je v tem okviru zgolj ugotovljeno, da je „[v] ta namen [...] primerno razlikovati med referenčnimi prahi in intervencijskimi cenami ter opredeliti slednje“, ne bi bil potrjen v smislu člena 43(2) PDEU domnevni pomen sprejetja teh pragov s strani evropskega zakonodajalca.

91. Če povzamem, zdi se, da vključitev referenčnih pragov v Uredbo o enotni SUT ni nujna za uresničevanje ciljev SKP. Nasprotno, gre za področje, ki spada med prerogative Sveta v okviru njegove pristojnosti za sprejetje ukrepov o določitvi cen.

92. Na podlagi vseh zgornjih ugotovitev se nagibam k opredelitvi določitve referenčnih pragov iz člena 7 Uredbe o enotni SUT kot „ukrepov o določitvi cen“ v smislu člena 43(3) PDEU.

93. Poleg tega je treba poudariti, da zakonodajalec, to sta Parlament in Svet, ni pristojen za opredelitev področja uporabe člena 43(3) PDEU s sprejemanjem ali nesprejemanjem zakonodaje v okviru člena 43(2) PDEU. Če bi bilo tako, bi bil lahko s tem, kot v obravnavanem primeru, členu 43(3) PDEU odvzet polni učinek. Področje uporabe tega člena opredelijo države članice kot skrbnice Pogodb, in ne politične institucije. Tu je treba zavrniti tudi trditev Komisije, da je to del političnega pogajalskega postopka. Čeprav je ta zadeva videti kot preprost medinstitucionalni spor, ***** je ta postopek ustrezno uokvirjen s pristojnostmi, ki jih določata Pogodbi. Drugačna razlaga bi namreč politične institucije pooblastila, da presežejo okvir Pogodb.

***** Kar že samo po sebi pomeni, da ta element verjetno ni resnično bistven za skupno ureditev kmetijskih trgov.

***** Glej v tem smislu Vandenberghe, J., *The Single Common Market Organization Regulation*, v McMahon, J. A., Cardwell, M. N., *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, 2015, str. 78.

94. Nazadnje, glede na to, da se pravni podlagi iz člena 43 PDEU med seboj razlikujeta v tem smislu, da se medsebojno izključujeta, zgoraj navedena sodna praksa Sodišča v zvezi z izbiro pravne podlage akta Unije in morebitno uporabo dvojne pravne podlage ***** ni upoštevna za namene obravnavane zadeve. Vendar iz te sodne prakse jasno izhaja, da je uporaba dvojne pravne podlage izključena, kadar postopki, predvideni za prvo in drugo podlago, niso združljivi. *****

iv) Predlog

95. Člen 7 Uredbe o enotni SUT je bil sprejet na napačni pravni podlagi. Tožbi nemške vlade bi bilo treba ugoditi in razglasiti to določbo za nično.

2. Predlog za razglasitev ničnosti člena 2 Uredbe o določitvi

a) Trditve strank

96. V zvezi s členom 2 Uredbe o določitvi nemška vlada poudarja, da bi bilo treba v primeru razglasitve ničnosti člena 7 Uredbe o enotni SUT tudi to določbo razglasiti za nično zaradi jasnosti in pravne varnosti, saj brez te druge določbe člena 2 Uredbe o določitvi ne bi bilo mogoče uporabiti in ne bi imel učinka. Še več, ta člen bi s sklicevanjem na člen 7 Uredbe o enotni SUT prispeval k lažnemu vtisu, da je bil ta sprejet na ustrezni pravni podlagi.

b) Presoja

97. Kakor že jasno izhaja iz besedila člena 2 Uredbe o določitvi, ta določba ne vsebuje nobenega točnega zneska, na katerem bi lahko temeljila javna intervencija na kmetijskem trgu. Nasprotno, ta člen javno intervencijo za vsak zadevni proizvod povezuje s posebnim razmerjem med tržno ceno in zneskom, ki ga za zadevni proizvod določa člen 7 Uredbe o enotni SUT. Z razglasitvijo ničnosti člena 7 Uredbe o enotni SUT, ki jo predlagam Sodišču, bi torej člen 2 Uredbe o določitvi ostal povsem brez upoštevne vsebine.

98. V teh okoliščinah bi bilo treba zaradi jasnosti in pravne varnosti tudi člen 2 Uredbe o določitvi – ki ga po razglasitvi ničnosti člena 7 Uredbe o enotni SUT ne bi bilo več mogoče uporabljati – razglasiti za ničn.

3. Predlog za ohranitev učinkov izpodbijanih določb

a) Trditve strank

99. Zaradi zaščite višjih interesov, varstva legitimnih pričakovanj kmetijskih gospodarstev in pravne varnosti na splošno nemška vlada predlaga Sodišču, naj v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU razglasi, da se učinki izpodbijanih določb ohranijo do začetka veljavnosti novih določb, sprejetih na ustrezni pravni podlagi. Komisija se podredno strinja s to utemeljitvijo.

***** Glej med drugim sodbo z dne 11. junija 1991, Komisija/Svet (C-300/89, EU:C:1991:244, točke od 17 do 21).

***** Dvojna pravna podlaga, kot v obravnavani zadevi, bi postopku iz člena 43(3) PDEU odvzela bistvo. Svetu bi bila tako odvzeta vsaka možnost hitrega odziva pri določanju cen. S takim kopičenjem bi vsilili tudi reden zakonodajni postopek. Vendar ustrezna pravna podlaga za ukrepe o določitvi cen, to je člen 43(3) PDEU, upravičeno ne predvideva vključitve Parlamenta in Ekonomsko-socialnega odbora.

b) Presoja

100. Sodišče je v sodbah *Venezuela* in *Trska* na široko obravnavalo pogoje za ohranitev nekaterih učinkov določbe, ki se razglasi za nično, v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU. V skladu s to sodno prakso je mogoče iz razlogov pravne varnosti ohraniti učinke takega akta med drugim, če bi takojšnje posledice ničnosti tega akta povzročile resne negativne posledice za zadevne osebe, zakonitost izpodbijanega akta pa se ne izpodbija iz razlogov v zvezi z njegovim ciljem ali vsebino, temveč zaradi nepristojnosti avtorja tega akta ali bistvene kršitve postopka. Ti razlogi vključujejo zlasti napake v zvezi s pravno podlago izpodbijanega akta.

101. Razglasitev ničnosti dveh izpodbijanih določb s takojšnjim učinkom bi škodljivo vplivala na celoten sistem javne intervencije, ki je bil nesporno vedno bistveni element SKP. Ne zdi se mi niti potrebno niti utemeljeno povzročiti prekinitev samega sistema intervencije, kar bi vsaj za nekaj mesecev pomenilo hudo negotovost za evropske kmetovalce.

102. Ker poleg tega ne tožeča stranka, ne toženi stranki, ne Komisija ali vladi intervenientki niso izpodbijale zakonitosti dveh izpodbijanih določb zaradi njihovega namena ali vsebine, ne vidim ovire za ohranitev učinkov teh določb do začetka veljavnosti nove ureditve, sprejete na ustrezni pravni podlagi v razumnem roku.

VI – Stroški

103. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. V obravnavani zadevi je nemška vlada priglasila stroške, Parlament in Svet pa s svojimi zahtevki nista uspela.

104. V skladu s členom 140(1) Poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške. Češka, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Komisija bi morale torej nositi svoje stroške.

VII – Predlog

105. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

- razglasi člen 7 Uredbe (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 za ničn;
- razglasi člen 2 Uredbe Sveta (EU) št. 1370/2013 z dne 16. decembra 2013 o opredelitvi ukrepov za določitev nekaterih pomoči in nadomestil v zvezi s skupno ureditvijo trgov za kmetijske proizvode za ničn;
- v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU ohrani učinke člena 7 Uredbe št. 1308/2013 in člena 2 Uredbe št. 1370/2013 do začetka veljavnosti nove ureditve, sprejete na ustrezni pravni podlagi v razumnem roku;

***** Sodba z dne 26. novembra 2014 (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400).

***** Sodba z dne 1. decembra 2015 (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790).

***** Glej sodbi z dne 26. novembra, *Venezuela*, (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 90) in z dne 1. decembra 2015, *Trska* (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točka 86 in navedena sodna praksa).

- Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov ter
- odloči, da Češka republika, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska komisija nosijo svoje stroške.