

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 23. oktobra 2007*

V zadevi C-273/04,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, vložene 28. junija 2004,

Republika Poljska, ki sta jo najprej zastopala T. Nowakowski in E. Ośniecka-Tamecka, nato M. Szpunar, B. Majczyna, K. Rokicka in I. Niemirka, zastopniki,

tožeča stranka,

ob intervenciji:

Republike Latvije, ki jo zastopata A. Zikmane in E. Balode-Buraka, zastopnici,

Republike Litve, ki jo zastopa D. Kriauciūnas, zastopnik, z naslovom za vročanje v Bruslju,

* Jezik postopka: poljščina.

Republike Madžarske, ki jo zastopata P. Gottfried in R. Somssich, zastopnika,

intervenientke,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata F. Ruggeri Laderchi in K. Zieleškievicz, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Komisije Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo T. van Rijn, A. Stobiecka-Kuik in L. Visaggio, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts in L. Bay Larsen, predsedniki senatov, J. N. Cunha Rodrigues, sodnik, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, K. Schiemann, J. Makarczyk, A. Ó Caoimh, sodniki, P. Lindh, sodnica, in J.-C. Bonichot, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. januarja 2007,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
21. junija 2007

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Republika Poljska s to tožbo Sodišču predlaga razglasitev ničnosti člena 1, točka 5, Sklepa Sveta 2004/281/ES z dne 22. marca 2004 o prilagoditvi Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske,

Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija, zaradi reforme skupne kmetijske politike (UL L 93, str. 1, v nadaljevanju: sporni sklep).

- 2 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 15. marca 2005 dopustil intervencijo Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske in Komisije Evropskih skupnosti, torej treh držav članic v podporo Republiki Poljski in Komisije v podporo Svetu.

Pravni okvir

Uredba (ES) št. 1259/1999

- 3 V členu 1 Uredbe Sveta (ES) št. 1259/1999 z dne 17. maja 1999 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike (UL L 160, str. 113), kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1244/2001 z dne 19. junija 2001 (UL L 173, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 1259/1999), je določeno:

„Ta uredba se uporabi za plačila, ki so neposredno dodeljena kmetom skladno s shemami podpor v okviru skupne kmetijske politike, ki jih v celoti ali delno financira ‚Jamstveni‘ del [Evropskega kmetijskega in usmerjevalnega sklada] (EKUJS), razen

tistih, določenih v Uredbi [Sveta] (ES) št. 1257/1999 [z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz EKUJS ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb (UL L 160, str. 80)].

Te sheme podpor so navedene v Prilogi.“

- 4 V členu 11(4), druga alineja, Uredbe št. 1259/1999 je določeno, da Komisija sprejme spremembe Priloge, ki bodo potrebne ob upoštevanju meril iz člena 1.
- 5 Naslov navedene priloge je „Seznam shem podpor, ki izpolnjujejo merila iz člena 1“. Ta seznam je bil razširjen z Uredbo Komisije (ES) št. 41/2004 z dne 9. januarja 2004 (UL L 6, str. 19).

Pogodba in Akt o pristopu

- 6 V členu 2(3) Pogodbe med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velika Britanija in Severna Irska (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške

republike k Evropski uniji, podpisane v Atenah 16. aprila 2003 (UL L 236, str. 17, v nadaljevanju: Pogodba o pristopu), je določeno:

„Ne glede na odstavek 2 lahko institucije Unije pred pristopom sprejmejo ukrepe, omenjene v členih [...] 21; 23 [...] [Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL L 236, str. 33, v nadaljevanju: Akt o pristopu)] [...]. Ti ukrepi začnejo veljati le pod pogojem uveljavitve in z dnem uveljavitve te pogodbe.“

7 V členu 23 Akta o pristopu je določeno:

„Svet lahko na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme prilagoditve določb tega akta glede skupne kmetijske politike, ki bi se izkazale za potrebne zaradi spremembe pravil Skupnosti. Take prilagoditve so lahko sprejete pred dnem pristopa.“

8 Tudi v členu 20 Akta o pristopu je določeno, da se akti, naštetih v Prilogi II k temu aktu, prilagodijo, kakor je navedeno v omenjeni prilogi.

- 9 Ta priloga vsebuje poglavje 6. A z naslovom „Kmetijstvo“, v katerem je v točki 27(b) določeno, da se v Uredbo št. 1259/1999 vstavi člen 1a, ki določa:

„Uvedba shem podpor v novih državah članicah

Na Češkem, v Estoniji, na Cipru, v Latviji, v Litvi, na Madžarskem, na Malti, na Poljskem, v Sloveniji in na Slovaškem (v nadaljevanju: nove države članice) se uvedejo neposredna plačila, dodeljena po shemi podpor iz člena 1 v skladu z naslednjim razporedom povečanj, izraženih kot odstotek ravni takih plačil, ki se takrat uporablja v Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004:

25 % v letu 2004

30 % v letu 2005

35 % v letu 2006

40 % v letu 2007

50 % v letu 2008

60 % v letu 2009

70 % v letu 2010

80 % v letu 2011

90 % v letu 2012

100 % od leta 2013.“

Uredba (ES) št. 1782/2003

10 Z Uredbo 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 ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL L 270, str. 1, in popravek UL 2004, L 94, str. 70) je bila s 1. majem 2004 razveljavljena Uredba št. 1259/1999.

11 V njenem členu 1 je določeno:

„Ta uredba določa:

- skupna pravila o neposrednih plačilih iz shem dohodkovne podpore v okviru skupne kmetijske politike, ki se financirajo iz Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), naštetih v Prilogi I, razen tistih, ki so predvidena z Uredbo (ES) št. 1257/1999;
- dohodkovno podporo za kmete (v nadaljnjem besedilu: shema enotnega plačila);
- sheme podpore za kmete, ki proizvajajo [...] lupinarje, energetske rastline, [...] mleko [...].“

- 12 Zadnje sheme podpore, ki so neposredna plačila na podlagi člena 2 te uredbe, financira jamstveni oddelek EKUJS.
- 13 Naslov Priloge I k Uredbi št. 1782/2003 je „Seznam neposrednih plačil iz člena 1“ te uredbe. Ta seznam zajema zlasti pomoč za lupinarje in pomoč za energetske rastline ter tudi premije in dodatna plačila v mlečnem sektorju, določena v poglavjih 4 (členi od 83 do 87), 5 (členi od 88 do 92) in 7 (členi od 95 do 97) navedene uredbe.

Sporni sklep

- 14 Sporni sklep je bil sprejet na podlagi člena 2(3) Pogodbe o pristopu in člena 23 Akta o pristopu. V členu 1, točka 5, tega sklepa je med drugim določeno, da se točka 27 poglavja 6. A Priloge II k Aktu o pristopu, katerega določbe spreminjajo Uredbo št. 1259/1999, nadomesti z določbami, ki spreminjajo Uredbo št. 1782/2003, da bi se upoštevale prilagoditve, ki so bile v skupno kmetijsko politiko (SKP) uvedene s sprejetjem te uredbe po podpisu pristopnih instrumentov.
- 15 V členu 1, točka 5(c), tega sklepa je določeno, da se v Uredbo št. 1782/2003 vstavi člen 143a, ki določa:

„Uvedba shem podpor

V novih državah članicah [...] [se neposredna plačila uvedejo] v skladu z naslednjim razporedom povečanj, izraženih kot odstotek ravni takih plačil, ki se takrat uporablja v Skupnosti v njeni sestavi na dan 30. aprila 2004:

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

¹⁶ V členu 8 spornega sklepa je določeno:

„Ta sklep je sestavljen v španskem, češkem, danskem, nemškem, estonskem, grškem, angleškem, francoskem, irskem, italijanskem, latvijskem, litovskem, madžarskem, malteškem, nizozemskem, poljskem, portugalskem, slovaškem, slovenskem, finskem in švedskem jeziku, pri čemer je vseh enaindvajset besedil enako verodostojnih.“

Dejansko stanje

- 17 Izhodišče za dejansko stanje v obravnavani ničnostni tožbi so pristopna pogajanja Republike Poljske k Evropski uniji.
- 18 Republika Poljska je, kot izhaja iz dokumenta o njenem položaju glede pogajanj na področju kmetijstva, ki ga je sprejel Svet ministrov 9. decembra 1999, in njenega odgovora na skupno stališče Evropske unije z dne 20. junija 2002 na področju kmetijstva, ki ga je sprejel Svet ministrov 8. oktobra 2002, med pogajanja večkrat izrazila, da ima namen „z dnem pristopa sprejeti vse pravne predpise v zvezi s skupno ureditvijo kmetijskih trgov, če bo zagotovljen dostop poljskega kmetijstva do celotnega sistema [SKP], vključno s [sistemom] neposrednih plačil“.
- 19 Stališče Evropske unije je bilo v tem obdobju opredeljeno na podlagi dokumenta za razpravo, ki ga je sestavila Komisija 30. januarja 2002, in temelji zlasti na potrebi po nadaljevanju prestrukturiranja v kmetijskem sektorju novih držav članic, na stanju dohodkov kmetov iz teh držav članic ter na zahtevi, da je treba preprečiti ustvarjanje neravnovesij glede na druge gospodarske sektorje ali primerov špekulativne rente. Ob upoštevanju tega je bilo v navedenem dokumentu sklenjeno, da zahtevam novih držav članic, da bi takoj po pristopu prejele neposredna plačila, ne bi smelo biti ugodeno v enakem obsegu, kot velja za petnajst držav članic takratne Evropske unije (v nadaljevanju: stare države članice), ker „[b]i morala biti neposredna plačila v novih državah članicah v prehodnem obdobju uvedena postopoma.“
- 20 Poleg tega je bilo pogajalsko izhodišče starih držav članic v razmerju do Republike Poljske sprejeto v skupnem stališču Evropske unije z dne 31. oktobra 2002, v

katerem je bilo navedeno, da slednja „vzame na znanje, da Poljska predlaga, naj se po pristopu neposredna plačila njenim kmetom dodeljujejo v enakem obsegu kot kmetom [Unije]. [Unija] meni, da temu predlogu ne bi smelo biti ugodeno, ampak bi bilo treba v novih državah članicah neposredna plačila uvesti postopoma v prehodnem obdobju.“

- 21 Ker med strankama ni bilo sporazuma, so se pogovori v zvezi s tem vprašanjem nadaljevali do Evropskega sveta v Köbenhavnu 12. in 13. decembra 2002 in do konference o pristopu, ki je potekala v njegovem okviru; iz sklepnih ugotovitev Evropskega sveta izhaja, da je bilo vprašanje postopnega uvajanja neposrednih plačil v novih državah članicah rešeno v skladu s pogoji iz skupnega stališča Evropske unije z dne 31. oktobra 2002.
- 22 Republika Poljska je 16. aprila 2003 na zasedanju Evropskega sveta v Atenah podpisala Pogodbo o pristopu.
- 23 Poleg tega je bila 29. septembra 2003 sprejeta Uredba (ES) št. 1782/2003.
- 24 Komisija je ob upoštevanju potrebe, da se Akt o pristopu prilagodi reformi SKP, ki se izvaja s to uredbo, 27. oktobra 2003 predložila predlog sklepa, ki bi določal, da se sistem postopnega uvajanja uporabi za vsa neposredna plačila. Ko se je Poljska vlada seznanila s tem predlogom, je na vseh stopnjah zakonodajnega postopka in s pošiljanjem številnih pisnih sporočil nasprotovala t. i. razširitvi sistema postopnega uvajanja neposrednih plačil, pri čemer je zatrjevala zlasti to, da naj bi sprejetje načrtovanega ukrepa povzročilo spremembo pogojev pristopa in naj ne bi bilo v skladu s členom 23 Akta o pristopu.

- 25 Sporni sklep je bil sprejet 22. marca 2004.
- 26 Republika Poljska je menila, da ta sklep ne pomeni prilagoditve Akta o pristopu, ampak bistveno spremembo pogojev pristopa, ki so določeni v tem aktu, in je vložila to ničnostno tožbo.

Dopustnost tožbe

Stališče strank

- 27 Svet je med pisnim postopkom vložil ugovor nedopustnosti zaradi prepozne vložitve tožbe.
- 28 Svet trdi, da naj bi bil sklep objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* 30. marca 2004 (UL L 93). Ker je bila tožba v sodnem tajništvu Sodišča vložena 28. junija 2004, naj bi bila torej vložena po izteku roka na podlagi členov 230, peti pododstavek, ES in 81 Poslovnika Sodišča.

- 29 Republika Poljska ugovarja utemeljenosti tega ugovora nedopustnosti.

- 30 Republika Poljska ob podpori držav članic intervenientk meni, prvič, da začne rok, ki ga ima nova država članica za vložitev ničnostne tožbe zoper akt, ki je bil sprejet na podlagi člena 23 Pogodbe o pristopu, teči šele z dnevom pristopa te države članice, da bi se preprečilo, da bi navedena država imela le skrajšani rok in da bi se institucija Skupnosti, ki je ta akt sprejela, izognila sodnemu nadzoru Sodišča na predlog pristopajočih držav, s tem da bi ta akt sprejela in objavila najmanj dva meseca, preden te države postanejo države članice.
- 31 Drugič, navedene države članice zatrjujejo, da 30. marca 2004 sporni sklep ni bil objavljen v vseh uradnih jezikih novih držav članic, kot je določeno v členu 8 tega sklepa. Poleg tega Republika Poljska v repliki zatrjuje, da je mogoče, da je bil Uradni list, v katerem je bil objavljen sklep v poljskem jeziku, v nasprotju z načelom pravne varnosti objavljen s preteklim datumom. V zvezi s tem je Sodišče s sklepom z dne 15. novembra 2006 odobrilo preiskavo, na podlagi katere je bil generalni direktor Urada za uradne objave Evropskih skupnosti pozvan, naj pisno odgovori na vprašanje, kateri je datum dejanske objave spornega sklepa, torej datum, ko je bil ta sklep na voljo javnosti.
- 32 Tretjič, Republika Poljska in države članice intervenientke uveljavljajo načelo učinkovitega sodnega varstva, pri čemer menijo, da institucije Skupnosti ne morejo le z izbiro datuma objave sprejetega ukrepa novim državam članicam odvzeti možnosti, da vložijo pravno sredstvo zoper ta ukrep.

Presoja Sodišča

- 33 V obravnavani zadevi Sodišče meni, da je treba takoj odločiti o temelju zadeve.

Temelj

- 34 Republika Poljska navaja tri tožbene razloge zoper sporni sklep: nepristojnost Sveta, ker naj bi prekoračil pooblastila, ki jih ima na podlagi člena 23 Akta o pristopu, ki je podlaga za ta sklep; kršitev načela enakosti zaradi uvedbe diskriminacije, ki v tem aktu ni predvidena; neupoštevanje načela dobre vere, ker je bil sporazum, dosežen med pristopnimi pogajanji, izpodbijan enostransko.

Prvi očitok: nepristojnost Sveta zaradi kršitve člena 23 Akta o pristopu

Stališče strank

- 35 Republika Poljska s prvim tožbenim razlogom ob podpori držav članic intervenientk meni, da člen 23 Akta o pristopu ni pravna podlaga za sprejetje ukrepov, določenih v členu 1, točka 5, spornega sklepa, ki sistem postopnega uvajanja razširjajo na nova neposredna plačila. Ti ukrepi naj namreč ne bi pomenili „potrebne prilagoditve“ Akta o pristopu reformi SKP v smislu navedenega člena 23, ker naj po eni strani ne bi bili pomembna sprememba pogojev pristopa, določenih v tem aktu, in ker naj po drugi strani nujni pogoj zaradi sprememb pravil Skupnosti ne bi bil niti dokazan niti utemeljen v uvodnih izjavah sklepa.
- 36 Tako naj bi namreč člen 143a Uredbe št. 1782/2003, vstavljen s členom 1, točka 5, spornega sklepa, pomenil spremembo Akta o pristopu, ker določa odstotke in razpored, ki na splošno veljajo za vsa neposredna plačila, ki bodo odobrena v novih

državah članicah, ker naj bi prej člena 1 in 1a Uredbe št. 1259/1999 ta sistem postopnega uvajanja omejevala izključno na neposredna plačila, dodeljena po shemi podpor, izčrpno naštetih v Prilogi k tej uredbi.

- 37 Republika Poljska meni, da razširitev števila pomoči, za katere velja ta sistem postopnega uvajanja, presega pojem „potrebne prilagoditve“ v smislu člena 23 Akta o pristopu, ki je izključno tehnični in ne more voditi k spremembi izidov pristopnih pogajanj. Seznam plačil, za katere velja navedeni sistem, kot ga določa sporni sklep, bi bil lahko torej spremenjen na podlagi člena 9 Akta o pristopu šele od datuma pristopa.
- 38 Nazadnje Republika Poljska v repliki ugovarja trditvi Sveta, v skladu s katero naj bi bila Priloga k Uredbi št. 1259/1999 izključno ugotovitvena. V zvezi s tem naj bi tako iz jezikovne kot iz teleološke razlage člena 1 te uredbe izhajalo, da sistem postopnega uvajanja velja izključno za neposredna plačila, odobrena na podlagi shem podpor, naštetih v Prilogi k navedeni uredbi, tako da področje uporabe tega sistema ne bi moglo biti širše, kot je področje uporabe same Uredbe št. 1259/1999. Tožeča stranka navaja tudi to, da je v členu 11 navedene uredbe določen postopek spreminjanja te priloge, kar naj bi govorilo v prid temu, da je navedena priloga konstitutivna in ne ugotovitvena.
- 39 Svet ob podpori Komisije ugovarja premisi, na kateri temelji trditev Republike Poljske, v skladu s katero naj bi se sistem postopnega uvajanja neposrednih plačil oziroma t. i. sistem „phasing-in“ uporabljal le za neposredna plačila, ki so izčrpno navedena v Uredbi št. 1259/1999.

40 V skladu s tem naj bi se člen 1a te uredbe uporabljal za „neposredna plačila, ki so dodeljena po shemi podpor iz člena 1“ navedene uredbe. Člen 1 naj bi vseboval splošno opredelitev pojma neposrednih plačil, ki naj bi se nanašala na vse oblike pomoči, obstoječe ali prihodnje, ki so neposredno dodeljene kmetom skladno s shemami podpor v okviru SKP, ki jih v celoti ali delno financira „jamstveni“ oddelek EKUJS. Ta splošna opredelitev pojma neposrednega plačila naj bi dokazala, da se Uredba št. 1259/1999 uporablja za vsa neposredna plačila, uvedena v okviru SKP. S tega stališča naj bi bila Priloga k navedeni uredbi le ugotovitvena, kar naj bi potrjevalo pooblastilo za spreminjanje te priloge, dodeljeno Komisiji v členu 11(4), druga alineja, te uredbe.

41 Ker je premisa, na kateri temelji trditev Republike Poljske, napačna, naj bi bil prvi očitek neutemeljen. Svet, s tem da je sprejel sporni sklep, naj torej ne bi prekoračil pooblastil, ki jih ima na podlagi člena 23 Akta o pristopu, ker ta sklep popolnoma ustreza pojmu enostavne „prilagoditve“ v smislu navedenega člena. Svet meni, da je bilo načelo uporabe sistema „phasing-in“ za vse neposredne pomoči poleg tega sprejeto med pristopnimi pogajanjmi in je izrecno določeno v Aktu o pristopu, s katerim je uveden člen 1a Uredbe št. 1259/1999. Določitev uporabe tega sistema za vse neposredne pomoči v Uredbi št. 1782/2003 naj torej ne bi bila pomembna novost ali sprememba glede na pristop, ki je bil sprejet med pristopnimi pogajanjmi.

Presoja Sodišča

42 Prvi očitek se v bistvu nanaša na razsežnost pooblastil, ki jih ima Svet na podlagi člena 23 Akta o pristopu.

43 Da bi odločili o utemeljenosti tega očitka, je treba najprej preučiti pojem „potrebne prilagoditve“ v smislu tega člena in nato opredeliti razsežnost sistema postopnega uvajanja neposrednih plačil, ki je bil sprva uveden s členom 1a Uredbe št. 1259/1999, kot je bila spremenjena z Aktom o pristopu, da bi nato preverili, ali je Svet s sprejetjem spornega sklepa prekoračil navedena pooblastila.

– Pojem „potrebne prilagoditve“ v smislu člena 23 Akta o pristopu

44 Najprej je treba navesti, da je bil cilj člena 23 Akta o pristopu Svetu omogočiti sprejetje določb, ki so potrebne za zagotovitev skladnosti tega akta z zakonodajnimi spremembami, nastalimi zaradi normativne dejavnosti institucij v okviru SKP med podpisom navedenega akta in dejanskim pristopom novih držav članic.

45 Ta dodelitev pooblastil se ne sme razlagati široko, ker bi se sicer kršil izid pogajanj o pogojih pristopa navedenih držav.

46 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče že odločilo o pojmu „potrebne prilagoditve“ v okviru aktov o pristopu, pri čemer je navedlo, da prilagoditveni ukrepi, ki so določeni v takih aktih, načeloma zajemajo le prilagoditve, namenjene temu, da postanejo prejšnji akti Skupnosti uporabni v novih državah članicah, in izključujejo vse druge spremembe (v tem smislu glej v zvezi s členom 169 Akta o pogojih pristopa Kraljevine Norveške, Republike Avstrije in Republike Finske in Kraljevine Švedske ter o prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija

(UL 1994, C 241, str. 21) sodbo z dne 2. oktobra 1997 v zadevi Parlament proti Svetu, C-259/95, Recueil, str. I-5303, točki 14 in 19, in v zvezi s členom 57 Akta o pristopu sodbi z dne 28. novembra 2006 v zadevi Parlament proti Svetu, C-413/04, ZOdl., str. I-11221, točke od 31 do 38, in z dne 28. novembra 2006 v zadevi Parlament proti Svetu, C-414/04, ZOdl., str. I-11279, točke od 29 do 36).

47 Če je res, da so bile v teh sodbah obravnavane določbe, s katerimi je predvideno sprejetje aktov institucij, ki niso bili sprejeti s samim zadevnim aktom o pristopu, je res tudi to, da je – kot je v točki 64 sklepnih predlogov to poudaril generalni pravobranilec – zelo omejen pomen pojma „prilagoditve“, ki izhajata iz navedenih sodb, določen na splošno, ne glede na določbo Akta o pristopu, ki je podlaga za sprejeti ukrep, in ga je zato treba še toliko bolj sprejeti, kadar gre kot v obravnavani zadevi za prilagajanje določb samega Akta o pristopu, da bi se upoštevala sprememba pravil Skupnosti, na katere so se te določbe nanašale.

48 S tega stališča je treba pojem prilagoditve omejiti na ukrepe, ki nikakor ne morejo vplivati na področje uporabe ene od določb Akta o pristopu v zvezi s SKP niti pomembno spremeniti njegove vsebine, in pomenijo zgolj prilagoditev z namenom uskladitve navedenega akta in novih določb, ki so jih sprejele institucije Skupnosti v obdobju med podpisom Akta o pristopu in samim pristopom.

49 V zvezi z zahtevo nujnosti, ki je potrebna za sprejetje takega prilagoditvenega ukrepa, zadostuje ugotovitev, da naj bi ta zahteva izhajala neposredno iz kakršnekoli spremembe pravil Skupnosti, ki so nastale zaradi novega normodajnega akta institucij Skupnosti v zvezi s SKP in katerih posledica je povzročitev neskladnosti med določbami Akta o pristopu in novo ureditvijo na podlagi te spremembe.

50 Na podlagi teh ugotovitev je treba preveriti, ali je mogoče sporni sklep opredeliti kot „potrebno prilagoditev“.

51 V zvezi s tem je treba najprej preučiti vsebino in razsežnost sprememb Akta o pristopu, nastalih zaradi člena 1, točka 5, navedenega spornega sklepa, in ta ukrep uvrstiti v splošni kontekst SKP, v katerega spada.

— Razsežnost sistema postopnega uvajanja neposrednih plačil

52 Trditev Republike Poljske, v skladu s katero se sistem postopnega uvajanja neposrednih plačil, uveden s členom 1a Uredbe št. 1259/1999, kot je bila spremenjena z Aktom o pristopu, uporablja le za omejeno število neposrednih pomoči, naštetih v Prilogi k navedeni uredbi, in ne za vsa neposredna plačila, ni združljiva niti z jezikovno niti sistematično ali teleološko razlago zadevnih določb.

53 Najprej je treba opozoriti, da navedeni člen 1a določa, da so v novih državah članicah „neposredna plačila, dodeljena po shemi podpor iz člena 1, uvedena postopoma“, v skladu z razporedom, določenim v istem členu. Iz tega torej izhaja, da se sistem postopnega uvajanja uporablja za vsa neposredna plačila, dodeljena na podlagi shem podpor iz člena 1 Uredbe št. 1259/1999.

- 54 V navedenem členu 1 je bila v prvem pododstavku zajeta splošna opredelitev pojma neposrednih plačil z namenom, da bi se uporabila navedena uredba, in sicer v zvezi s „plačil[i], ki so neposredno dodeljena kmetom skladno s shemami podpor v okviru [SKP], ki jih v celoti ali delno financira ‚jamstveni‘ del EKUJS, razen tistih, določenih v Uredbi (ES) št. 1257/1999“.
- 55 To besedilo določa, da je bil namen ta, da se Uredba št. 1259/1999 uporabi za vse pomoči, ki ustrezajo tej opredelitvi – z edino izrecno določeno izjemo shem pomoči, uvedenih z Uredbo št. 1257/1999 – in sicer tiste, ki se neposredno dodelijo kmetom skladno s shemami podpor v okviru SKP, ki jih v celoti ali delno financira „jamstveni“ del EKUJS.
- 56 Ta namen, da se Uredba št. 1259/1999 uporabi za vsako ureditev, obstoječo ali prihodnjo, s katero so določena neposredna plačila, kot izhaja iz jezikovne razlage zadevnih določb, utrjuje prva uvodna izjava te uredbe, v skladu s katero je eden od ciljev navedene uredbe „za neposredna plačila v okviru različnih shem dohodkovnih podpor [SKP] določi[ti] nekatere skupne pogoje“.
- 57 Poleg tega to jezikovno razlago potrjuje namen, ki je prevladal pri sprejetju besedila člena 1a Uredbe št. 1259/1999, kot je bila spremenjena z Aktom o pristopu. Iz priprav na pristopno konferenco namreč izhaja, da je bil njen namen, da se sistem „phasing-in“ v novih državah članicah uvede za vsa neposredna plačila.
- 58 Komisija je tako v dokumentu za razpravo z dne 30. januarja 2002 priporočila postopno uvajanje neposrednih plačil, ne da bi zanje določila pogoje, ki bi lahko

omejili njihovo razsežnost. Tak pristop je bil sprejet v skupnem stališču Evropske unije z dne 31. oktobra 2002, v katerem so stare države članice izrazile namen postopnega uvajanja neposrednih plačil v prehodnem obdobju, ne da bi bila temu splošnemu izrazu dodana pojasnila, ki bi lahko omejila njihovo razsežnost. Nazadnje, v sklepih Evropskega sveta v Kopenhagnu 12. in 13. decembra 2002 je v zvezi z izidi pristopnih pogajanj posebej navedeno, da je bilo vprašanje postopnega uvajanja neposrednih plačil v novih državah članicah rešeno v skladu s pogoji skupnega stališča z dne 31. oktobra 2002, in da tako glede tega vprašanja ni bil sprejet sporazum, s katerim bi se omejila razsežnost sistema „phasing-in“.

- 59 Dalje, na to jezikovno razlago nikakor ne vpliva besedilo člena 1, drugi pododstavek, Uredbe št. 1259/1999.
- 60 V zvezi z neposrednimi plačili je v drugem pododstavku člena 1 določeno, da so te „sheme podpor [...] navedene v Prilogi k obravnavani uredbi.“
- 61 V nasprotju s trditvami Republike Poljske te določbe ni mogoče razlagati v tem smislu, da naj bi se člen 1 nanašal le na sheme podpor, naštete v omejenem številu v Prilogi k Uredbi št. 1259/1999.
- 62 Taka trditev ne more biti v skladu s sistematično razlago drugega pododstavka člena 1 navedene uredbe, ki se nanaša na Prilogo k tej uredbi.

- 63 Na podlagi člena 1, drugi pododstavek, v povezavi s členom 11(4), druga alineja, Uredbe št. 1259/1999 izhaja področje uporabe te uredbe iz splošne opredelitve v prvem pododstavku člena 1, in ne iz seznama v Prilogi k navedeni uredbi.
- 64 Člen 11(4), druga alineja, navedene uredbe Komisiji omogoča, da sprejme „spremembe priloge, ki bodo potrebne ob upoštevanju meril iz člena 1.“
- 65 Iz teh določb jasno izhaja, da je imel zakonodajalec Skupnosti zgolj namen Komisiji dodeliti izvršilno pristojnost, da bi zagotovil nenehno posodabljanje Priloge št. 1259/1999 v primeru uvedbe novih državnih pomoči, ki bi izpolnjevale merila, določena v členu 1, prvi pododstavek, te uredbe. Komisija je tako pristojna le za spreminjanje te Priloge, da bi vanjo vključila neposredna plačila, ki jih je uvedel ali spremenil zakonodajalec Skupnosti in ki izpolnjujejo ta merila.
- 66 Zanimati ni mogoče niti tega, da je vključitev sistema pomoči v to prilogo mogoča le, če ta sistem izpolnjuje pogoje, določene v členu 1, prvi pododstavek, Uredbe št. 1259/1999, pri čemer je navedena uredba le konkretizacija te določbe.
- 67 Iz tega izhaja, da so bistveno merilo, ki opredeljuje področje uporabe Uredbe št. 1259/1999, pogoji, določeni v členu 1, prvi pododstavek, te uredbe, in ne vključitev določene pomoči v Prilogo k navedeni uredbi.

- 68 Nazadnje, kot poudarja generalni pravobranilec v točki 72 sklepnih predlogov, teleološka razlaga členov 1 in 1a Uredbe št. 1259/1999 vodi k enaki ugotovitvi, ker cilj, ki je upravičeval uvedbo sistema postopnega uvajanja neposrednih plačil v novih državah članicah, govori v prid njegovi splošni razsežnosti.
- 69 Prizadevanje, da ne bi upočasnili nujnega prestrukturiranja kmetijskega sektorja teh držav članic in da z dodeljevanjem nesorazmernih pomoči glede na raven prihodkov kmetov in prebivalstva na splošno ne bi ustvarili prevelikih razlik v dohodkih in socialnih neenakosti, je namreč veljalo za celoten kmetijski sektor in torej za vse obstoječe in prihodnje neposredne pomoči. Še več, če bi bil namen sistema postopnega uvajanja ta, da se uporabi samo za nekatere vrste pridelka, za katere so bila neposredna plačila uvedena že pred sprejetjem Akta o pristopu, bi obstajalo tveganje, da bi bili kmetje iz navedenih držav članic od njih odvrnjeni, da bi se osredotočili na gojenje tistih vrst pridelkov, za katere bi lahko takoj prejeli neposredna plačila v celoti.
- 70 Iz navedenega izhaja, da razlaga člena 1a Uredbe št. 1259/1999, kot je bila spremenjena z Aktom o pristopu, ki jo priporoča tožeča stranka, ki meni, da se sistem postopnega uvajanja neposrednih plačil, ki jih je uvedla ta določba, uporablja le za omejeno število neposrednih pomoči, naštetih v Prilogi k tej uredbi, in ne za vsa neposredna plačila, ki izpolnjujejo merila iz člena 1, prvi pododstavek, te uredbe, ni združljiva niti z besedilom niti s smislom navedene določbe.
- 71 Ob upoštevanju te ugotovitve in glede na pojem „potrebne prilagoditve“ v smislu člena 23 Akta o pristopu, kot je opredeljen v točkah od 44 do 48 te sodbe, je treba preveriti, ali je Svet s sprejetjem spornega sklepa prekoračil pooblastila, ki jih ima na podlagi člena 23 Akta o pristopu.

— Skladnost spornega sklepa s pojmom „potrebne prilagoditve“ v smislu člena 23 Akta o pristopu

- 72 Kot je bilo navedeno v točkah od 53 do 70 obravnavane sodbe, je člen 1a Uredbe št. 1259/1999, kot je bila spremenjena z Aktom o pristopu, v povezavi s členom 1 te uredbe, vzpostavil splošni sistem za postopno uvajanje plačil v zvezi z vsemi neposrednimi pomočmi, ki izpolnjujejo merila, opredeljena v prvem pododstavku navedenega člena 1, in so dodeljena novim državam članicam.
- 73 Navedeni člen 1a je bil vstavljen v Uredbo št. 1259/1999 s točko 27 poglavja 6. A Priloge II k Aktu o pristopu, ki je s tem sestavni del sistema postopnega uvajanja neposrednih pomoči, uvedenih z navedeno uredbo.
- 74 Uredba št. 1259/1999, kot je bila spremenjena z Aktom o pristopu, je bila nato razveljavljena z Uredbo št. 1782/2003 s 1. majem 2004. Iz člena 1 in iz Priloge I k tej uredbi izhaja, da slednja že obstoječim shemam dodaja sheme neposrednih podpor kmetom, ki proizvajajo lupinarje in energetske rastline, in določa dodatna plačila v okviru sheme neposrednih podpor v mlečnem sektorju.
- 75 Nazadnje, Svet je s spornim sklepom določbe iz točke 27 poglavja 6. A Priloge II k Aktu o pristopu, s katerimi je bila spremenjena Uredba št. 1259/1999, nadomestil z določbami, s katerimi je bila spremenjena Uredba št. 1782/2003, da bi se

upoštevale spremembe, ki so bile v SKP uvedene z zadnjenavedeno uredbo. Sporni sklep tako v Uredbo št. 1782/2003 vstavlja člen 143a, ki za neposredna plačila v novih državah članicah ponavlja razpored in odstotke, ki so bili določeni prej s členom 1a Uredbe št. 1259/1999, kot je bila spremenjena z Aktom o pristopu.

76 Kot je bilo navedeno v točkah 57 in 58 te sodbe, je bilo načelo splošne uporabe sistema „phasing-in“ za vse neposredne pomoči uvedeno med pristopnimi pogajanjmi in izrecno določeno z Aktom o pristopu, s katerim je bil v Uredbo št. 1259/1999 vstavljen člen 1a.

77 Ta člen je določil razpored, s katerim so bili za vsako zadevno leto določeni odstotki za uvedbo neposrednih pomoči iz člena 1 navedene uredbe v novih državah članicah.

78 Torej je jasno, da člen 1, točka 5, spornega sklepa določa zgolj postopno uvajanje neposrednih plačil v novih državah članicah v skladu z enakim razporedom in odstotki, kot so bili določeni prej s členom 1a Uredbe št. 1259/1999, kot je bila spremenjena z Aktom o pristopu.

79 Zato se ne šteje, da je bilo s spornim sklepom bistveno spremenjeno področje uporabe sistema „phasing-in“ ali temeljna vsebina obveznosti in pravic, ki izhajajo iz njega, ker ni vplival na razpored, niti odstotke, niti zadevne pomoči. Ob upoštevanju tega je treba šteti, da je sporni sklep „potrebna prilagoditev“ Akta o pristopu zaradi reforme SKP.

- 80 Zato Svet s sprejetjem navedenega sklepa ni prekoračil pooblastil, ki jih ima na podlagi člena 23 Akta o pristopu za prilagoditve določb tega akta v zvezi s SKP, ki se lahko izkažejo za potrebne zaradi spremembe pravil Skupnosti.
- 81 Iz navedenega izhaja, da je treba prvi očitek Republike Poljske, da naj bi Svet, ker je sprejel sporni sklep, prekoračil pooblastila, ki jih ima na podlagi člena 23 Akta o pristopu, zavriniti kot neutemeljen.

Drugi očitek: kršitev načela prepovedi diskriminacije

Stališča strank

- 82 Republika Poljska ob podpori držav članic intervenientk meni, da razširitev sistema postopnega uvajanja na vsa neposredna plačila pomeni diskriminacijo med kmetijskimi proizvajalci iz starih držav članic in tistimi iz novih držav članic, ker bi bilo treba te kmete s pristopom novih držav članic obravnavati na podlagi enakih načel.

- 83 Stališče, ki sta ga v zvezi s tem sprejela Svet in Komisija, temelji na ugotovitvi, sprejeti v okviru prvega očitka, v skladu s katero člen 1 Uredbe št. 1259/1999 zajema splošno opredelitev, ki se nanaša na vsako neposredno plačilo, dodeljeno v okviru SKP, ki izpolnjuje pogoje, ki jih določa.
- 84 S tega stališča naj sporni sklep ne bi razširil obsega sistema „phasing-in“ preko obsega, ki je bil določen v prvotni različici Akta o pristopu, tako da naj bi zatrjevana diskriminacija nastala s primarnim pravom, in ne s tem sklepom. Poleg tega Svet poudarja, da je položaj kmetijstva v državah članicah bistveno drugačen od položaja, ki prevladuje v starih državah članicah, in da predlaga postopno prilagoditev pravilom Skupnosti.

Presoja Sodišča

- 85 Tožeča stranka v okviru drugega očitka v bistvu zatrjuje, da naj bi odstopanje od načela enakega obravnavanja, povezano s sistemom „phasing-in“, zaradi spornega sklepa preseglo omejitve, določene v Aktu o pristopu, in da navedeni sklep arbitrarno razširja diskriminatorni sistem, ki naj bi povečal različno obravnavanje starih in novih držav članic.

- 86 V zvezi s tem je treba poudariti, da načelo prepovedi diskriminacije zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (sodba z dne 30. marca 2006 v zadevi Španija proti Svetu, C-87/03 in C-100/03, ZOdl., str. I-2915, točka 48 in tam navedena sodna praksa).
- 87 Torej, ne da bi bilo treba preučiti trditev Sveta, v skladu s katero sporni sklep ne more biti diskriminatoren, ker izhaja neposredno iz Akta o pristopu, je v obravnavani zadevi ugotovljeno, da je položaj kmetijstva v novih državah članicah bistveno različen od obstoječega položaja v starih državah članicah, kar je upravičevalo postopno uporabo pomoči Skupnosti, zlasti pomoči v zvezi s shemami neposrednih podpor, da ne bi bilo ovirano nujno prestrukturiranje, ki se je izvajalo v kmetijskem sektorju teh novih držav članic.
- 88 Iz teh ugotovitev izhaja, da je tožeča stranka v položaju, ki ni primerljiv s položajem starih držav članic, ki imajo neomejen dostop do shem neposrednih podpor, kar onemogoča učinkovito primerjavo (glej po analogiji sodbo z dne 13. oktobra 1992/ v zadevi Španija proti Svetu, C-73/90, Recueil, str. I-5191, točka 34).
- 89 Drugi očitek je treba torej zavrnil kot neutemeljen.

Tretji očitek: kršitev načela dobre vere

Stališča strank

⁹⁰ Tretji očitek, ki ga navaja Republika Poljska, je povezan z domnevno kršitvijo načela dobre vere, ki velja za primarno pravo. Ta država članica meni, da so se v zvezi s Pogodbo o pristopu, katere del je Akt o pristopu, pogodbenice pogajale, jo podpisale in ratificirale v dobri veri in da Skupnost zato z ukrepi, uvedenimi po podpisu tega akta, ne bi smela kršiti legitimnih pričakovanj navedenih strank in gospodarskih subjektov na njihovem ozemlju.

⁹¹ V okviru tega očitka Svet, ki potrjuje, da za pristopna pogajanja velja načelo dobre vere, poudarja, da so vse stranke Pogodbe o pristopu, med njimi tudi tožeča stranka, prosto soglašale z določbami, v skladu s katerimi so bila Svetu dodeljena pooblastila za sprejetje določb Priloge k Aktu o pristopu, ki so se nanašale na SKP že pred samim pristopom. Izvajanje tega pooblastila s sprejetjem spornega sklepa torej nikakor ni kršitev načela dobre vere.

Presoja Sodišča

- 92 V zvezi s tretjim očitkom je jasno, da sporni sklep, kot je bilo ugotovljeno v točki 79 obravnavane sodbe, ponavlja načelo in načine uporabe sistema „phasing-in“ v zvezi z neposrednimi plačili v novih državah članicah, kot so bila določena v Aktu o pristopu, ne da bi razširil njihovo razsežnost, zato ta sklep v nasprotju s trditvami tožeče stranke ne ogroža sporazuma iz pristopnih pogajanj.
- 93 Ker tudi tretjemu tožbenemu razlogu ni mogoče ugoditi, je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 94 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Svet je predlagal, naj se Republik Poljski naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 69(4) tega poslovnika intervenienti nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Republik Poljski se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Republika Latvija, Republika Litva in Republika Madžarska ter Komisija Evropskih skupnosti nosijo svoje stroške.**

Podpisi