



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 7. septembra 2016\*

„Ničnostna tožba — Izbira pravne podlage — Člen 43(2) PDEU ali člen 43(3) PDEU — Skupna ureditev trgov kmetijskih proizvodov — Uredba (EU) št. 1308/2013 — Člen 7 — Uredba (EU) št. 1370/2013 — Člen 2 — Ukrepi za določitev cen — Referenčni pragi — Intervencijska cena“

V zadevi C-113/14,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263, drugi odstavek, PDEU, vložene 10. marca 2014,

**Zvezna republika Nemčija**, ki jo zastopajo T. Henze, A. Lippstreu in A. Wiedmann, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji

**Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska**, ki ga zastopajo M. Holt, C. Brodie in J. Kraehling, agenti, skupaj z A. Batesom, barrister,

in

**Češke republike**, ki jo zastopajo M. Smolek, J. Škeřík, J. Vlácil in D. Hadroušek, agenti,

intervenienta,

proti

**Evropskemu parlamentu**, ki ga zastopajo L. G. Knudsen, R. Kaškina in U. Rösslein, agenti,

**Svetu Evropske unije**, ki ga zastopajo G. Maganza, J.-P. Hix in S. Barbagallo, agenti,

tožene stranke,

ob intervenciji

**Evropske komisije**, ki jo zastopata D. Triantafyllou in G. von Rintelen, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

\* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça, predsednik senata, F. Biltgen (poročevalec), A. Borg Barthet, E. Levits, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. februarja 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. aprila 2016

izreka naslednjo

**Sodbo**

- 1 Zvezna republika Nemčija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti člena 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 (UL 2013, L 347, str. 671, v nadaljevanju: Uredba o enotni SUT) ter 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 (UL 2013, L 346, str. 12, v nadaljevanju: Uredba o določitvi).

**Pravni okvir**

*Uredba o enotni SUT*

- 2 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) Pogodbe o delovanju Evropske unije Svet sprejme ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitev. Kadar se uporablja člen 43(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije, 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. Pri tem je zlasti pomembno pojasniti, da uporabljenim administrativno določenim cenam iz prvega stavka osmega odstavka Priloge 3 k Sporazumu STO o kmetijstvu (tj. tržno-cenovni podpori) ustrezajo samo intervencijske cene za javno intervencijo. V povezavi s tem bi bilo treba razumeti, da lahko tržna intervencija poteka v obliki javne intervencije, kot tudi v drugih oblikah intervencije, ki ne temeljijo na predhodno določenih navedbah cen.

[...]

(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 [skupnih ureditev trgov].“

3 Člen 7 Uredbe o enotni SUT, naslovljen „Referenčni pragi“, 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 za 100 kg za maslo;
  - (ii) 174,69 EUR za 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 mso 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 ali;
  - (ii) 1.710 EUR na tono za deviško oljčno olje ali;
  - (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.“

4 Člen 15 Uredbe o enotni SUP, naslovljen „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.“

*Uredba o določitvi*

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

„(2) 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 iz Uredbe [o enotni SUT] na eni strani in intervencijskimi cenami na drugi strani, ter opredeliti slednje. Uporabljenim administrativno določenim cenam iz prvega stavka osmega odstavka Priloge 3 k Sporazumu STO o kmetijstvu (tj. tržni podpori) ustrezajo samo intervencijske cene za javno intervencijo. V povezavi s tem bi bilo treba razumeti, da lahko tržna intervencija poteka v obliki javne intervencije, kot tudi v drugih oblikah intervencije, ki ne temeljijo na predhodno določenih navedbah cen.

(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. Sprejeti je treba tudi ukrepe za določitev količinskih omejitev v primeru odkupa po fiksni ceni. V obeh primerih bi cene in količinske omejitve morale odražati pridobljeno prakso in izkušnje iz predhodnih skupnih ureditev trgov.“

6 Člen 1 Uredbe o določitvi, ki opredeljuje področje uporabe te uredbe, 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].“

7 Člen 2 Uredbe o določitvi, naslovljen „Cene 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).“

### Dejansko stanje

- 8 Skupna ureditev kmetijskih trgov je bila prvič enotno in v celoti kodificirana z Uredbo Sveta (ES) št. 1234/2007 z dne 22. oktobra 2007 o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov in o posebnih določbah za nekatere kmetijske proizvode (UL 2007, L 299, str. 1), ki je bila sprejeta na podlagi člena 37 ES.
- 9 Določbi, katerih ničnost predlaga Zvezna republika Nemčija, sta bili sprejeti v okviru reforme skupne kmetijske politike (SKP), opravljene po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe in Pogodbe DEU.
- 10 Komisija je 12. oktobra 2011 predložila predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupne ureditve kmetijskih trgov v skladu s členom 43(2) PDEU. Člen 7 tega predloga Uredbe o enotni SUT je v tej različici urejal določitev „referenčnih cen“.
- 11 Komisija je istega dne predložila 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.
- 12 Predsedstvo Sveta Evropske unije je 13. septembra 2012 Posebni odbor za kmetijstvo obvestil, da lahko v skladu s členom 43(3) PDEU samo Svet po lastni presoji določi referenčne cene kmetijskih proizvodov, ki so lahko predmet javnih intervencij. Po mnenju Sveta je tega mnenja velika večina držav članic.
- 13 Po daljših razpravah med Parlamentom, predsedstvom Sveta in Komisijo je 4. junija 2013 generalni sekretariat Sveta poslal poročilo o neuradnih dialogih v zvezi z Uredbo o enotni SUT med Parlamentom, Svetom in Komisijo. Izkazalo se je, da je bila sporna točka določitev referenčnih cen. Med pogajanja je Parlament nakazal, da ne bo odobril svežnja reforme SKP, če v bodoči Uredbi o enotni SUT ne bo ureditve o referenčnih cenah.
- 14 Predsedstvo Sveta je 25. junija 2013 poslalo dodatek k delovnemu dokumentu, v katerem so bila povzeta še obstoječa sporna vprašanja. Pod naslovom „Stališče o določbah v zvezi s členom 43(3)“ („Positions on Article 43(3) related provisions“) v zvezi z Uredbo o enotni SUT je kot kompromis (*landing zone*) predlagalo uporabo pojma „referenčni prag“.
- 15 Pri glasovanju o spremembi splošne usmeritve, ki je prav tako potekalo 25. junija 2013, je bila ta usmeritev sprejeta z večino. Vendar sta se Zvezna republika Nemčija in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska glasovanja vzdržali.
- 16 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 dialogov. Člen 7 prečiščene različice osnutka Uredbe o enotni SUT je imel naslov „Referenčni pragi“ in ne več „Referenčne cene“. Vsebina ureditve pa je ostala nespremenjena.

- 17 Generalni sekretariat Sveta je 13. decembra 2013 delegacijam poslal dopis, v katerem je bilo navedeno, da je „izid 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“.
- 18 V „[i]zjavi Sveta o členu 43(3) [PDEU]“ je v zvezi z rezultati pogajanj o SKP v okviru trialoga junija 2013 „Svet potrди[[], 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“.
- 19 Zvezna republika Nemčija je izjavila, da zaradi različnih razlogov ne more podpreti nekaterih predlogov uredb v zvezi s skupno ureditvijo trgov. Ta država članica je med drugim trdila, da na podlagi člena 43(3) PDEU Svet na predlog Komisije sprejme ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah ter je torej v izključni pristojnosti Sveta, da sprejme taka pravila. Prav tako po mnenju te države članice odstopanje od tega jasnega pravila o razmejitvi pristojnosti med institucijami Unije, ki so določene v Pogodbi, ni sprejemljivo.
- 20 Zvezna republika Nemčija se je pri glasovanju o sprejetju Uredbe o enotni SUT, ki je potekalo 16. decembra 2013, izrekla proti njenemu sprejetju, Združeno kraljestvo pa se je glasovanja vzdržalo. Pri glasovanju o sprejetju Uredbe o določitvi, ki je potekalo istega dne, sta se ti državi članici glasovanja vzdržali.

### **Predlogi strank in postopek pred Sodiščem**

- 21 Zvezna republika Nemčija predlaga Sodišču, naj člen 7 Uredbe o enotni SUT in člen 2 Uredbe o določitvi razglasi za nična, naj ohrani učinke teh dveh določb do začetka veljavnosti uredb, sprejetih na ustrezni pravni podlagi, ter Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 22 Parlament Sodišču predlaga, naj ugotovi, da tožba ni dopustna in jo podredno zavrne kot neutemeljeno. Parlament Sodišču predlaga tudi, naj Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.
- 23 Svet prepušča odločitev o glavnih predlogih Zvezne republike Nemčije Sodišču in poleg tega predlaga, naj Sodišče, če bo tem predlogom ugodilo, odloči, da morajo biti učinki izpodbijanih odločb „dokončni“ v smislu člena 264, drugi odstavek, PDEU do začetka veljavnosti določb, sprejetih na ustrezni pravni podlagi, ter naj vsaki stranki naloži plačilo lastnih stroškov.
- 24 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 22. maja 2014 Komisiji dovolil intervencijo v podporo predlogom Parlamenta. Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 7. in 17. julija 2014 dovolil intervencijo Češke republike in Združenega kraljestva v podporo predlogom Zvezne republike Nemčije.

### **Dopustnost**

#### *Trditve strank*

- 25 Parlament in Komisija menita, da predlog za razglasitev delne ničnosti Uredbe o enotni SUT ni dopusten, ker je določba, katere ničnost se zahteva, neločljivo povezana z drugimi določbami spornega akta. Člen 7 Uredbe o enotni SUT naj bi imel namreč v okviru te uredbe več funkcij, ki so tesno povezane z drugimi določbami te uredbe. Poleg tega naj bi ta člen v celoti spadal med cilje Uredbe o enotni SUT in naj bi bil namenjen doseganju teh ciljev. Zato naj bi se, če bi bilo treba člen 7 razglasiti za ničn, spremenila vsebina te uredbe.

- 26 Zvezna republika Nemčija, ki jo podpirajo Združeno kraljestvo in Češka republika ter Svet, pa meni, da določbi, katerih ničnost se zahteva, nista neločljivo povezani z drugimi določbami uredb, katerih del sta. Svoje trditve med drugim utemeljuje s tem, da so si referenčni pragi in intervencijske cene iz Uredbe o določitvi bližje kot referenčni pragi in druge določbe Uredbe o enotni SUT. Poleg tega naj na podlagi nobenega dejstva ali dokaza ne bi bilo mogoče dokazati, da bi se vsebina Uredbe o enotni SUT, ki vsebuje več kot dvesto členov, spremenila, če bi se njen člen 7 o referenčnih pragih razglasil za ničen.

### *Presoja Sodišča*

- 27 Na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta. Sodišče je že večkrat presodilo, da tej zahtevi po ločljivosti ne bi bilo zadoščeno, če bi bila posledica delne ničnosti akta ta, da bi bila spremenjena njegova vsebina (sodba z dne 18. marca 2014, Komisija/Parlament in Svet, C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16 in navedena sodna praksa).
- 28 V tem primeru je treba opozoriti, da po eni strani člen 7 Uredbe o enotni SUT določa referenčne prage za različne kmetijske izdelke v EUR in v centih na enoto teže zadevnega izdelka.
- 29 Po drugi strani Uredba o enotni SUT določa skupno ureditev trgov za vse kmetijske izdelke, naštetih v Prilogi I k Pogodbam, in se nanaša na tako različne vidike, kot so med drugim javna intervencija na trgih, pomoč za zasebno skladiščenje, sheme pomoči v različnih zadevnih kmetijskih sektorjih, pravila v zvezi s trženjem in organizacijami proizvajalcev ter trgovina s tretjimi državami.
- 30 Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 41 sklepnih predlogov, ti različni vidiki iz Uredbe o enotni SUT niso povezani z referenčnimi pragmi, določeni v členu 7 te uredbe. Le za intervencijske cene, ki so sicer opredeljene v točki 15 te uredbe, določene pa so v Uredbi o določitvi, je mogoče trditi, da so povezane s temi pragmi.
- 31 Iz tega sledi, da se člen 7 Uredbe o enotni SUT nanaša na vidik, ki ga je mogoče ločiti od uredbenega okvira, ki ga ta določa, in zato morebitna razglasitev ničnosti tega člena ne bi vplivala na vsebino te uredbe.
- 32 Tožba Zvezne republike Nemčije za razglasitev delne ničnosti Uredbe o enotni SUT je posledično dopustna.

### **Vsebinska presoja**

#### *Trditve strank*

- 33 Zvezna republika Nemčija trdi, da sta Parlament in Svet člen 7 Uredbe o enotni SUT utemeljila na napačni pravni podlagi. Ta določba naj bi vsebovala „referenčne cene“, ki so, tudi če bi bil ta izraz nadomeščen z izrazom „referenčni pragi“, „ukrep za določitev cen“. Zato bi moral biti ta člen nujno sprejet na podlagi člena 43(3) PDEU.
- 34 V utemeljitev svojega stališča se Zvezna republika Nemčija, prvič, sklicuje na prejšnji sistem skupne ureditve kmetijskih trgov, in sicer na tistega 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 država članica 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 na splošno in zlasti geneza njenega člena 7 dokazovale, da sistem ukrepov za določitev cen kmetijskih proizvodov ni bil vsebinsko spremenjen in da „referenčne cene“, ki se od takrat imenujejo „referenčni pragi“, še naprej ostajajo „varnostna mreža“ SKP.

- 35 Drugič, Zvezna republika Nemčija se sklicuje na besedilo člena 43(3) PDEU, ki po njenem mnenju ne razlikuje med cenami v ožjem in širšem pomenu, zato govori o vseh „ukrepih za določitev cen“. Tako naj bi bili vsi bistveni elementi določanja cen v izključni pristojnosti Sveta. Iz točk 54 in 59 sodbe z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790) naj bi izhajalo, da člen 43(3) PDEU Svetu podeljuje pristojnost, da sprejme druge akte razen izvedbenih aktov in da se področje uporabe te določbe ne omejuje na ukrepe za določitev cen. *A fortiori* bi se lahko ugotovilo, da člen 7 Uredbe o enotni SUT spada na področje uporabe te določbe. Namreč glede na to, da člen 7 Uredbe o enotni SUT določa točno določeno denarno enoto za nekatere kmetijske proizvode in da nato člen 2 Uredbe o določitvi določa intervencijsko ceno kot določen odstotek „referenčnega praga“, naj bi bil člen 7 Uredbe o enotni SUT bistveni element določanja cen.
- 36 Tretjič, Zvezna republika Nemčija glede ciljev člena 43(3) PDEU trdi, da iz člena 7(2) Uredbe o enotni SUT izhaja, da je treba referenčne prage posodobiti ob upoštevanju razvoja proizvodnje in trgov. Če bi se moral 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, ker se mu od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe ni treba več posvetovati s Parlamentom.
- 37 Četrtrič, Zvezna republika Nemčija trdi, da iz točke 58 sodbe z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790) izhaja, da sta člen 43(2) PDEU in člen 43(3) PDEU dve ločeni pravni podlagi, ki se medsebojno izključujeta, med njima pa ni hierarhije. Poleg tega naj bi bil člen 43(3) PDEU popolnoma brezpredmeten in naj bi izgubil svoj polni učinek, če bi se v obravnavanem primeru kot pravna podlaga uporabil člen 43(2) PDEU.
- 38 Nasprotujoč Parlamentu, ki meni, 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“, Zvezna republika Nemčija meni, da ta trditev ne upošteva obstoja člena 43(3) PDEU in tej določbi odvzema polni učinek.
- 39 Glede na vse navedeno Zvezna republika Nemčija ugotavlja, da je člen 43(3) PDEU edina veljavna pravna podlaga za sprejetje člena 7 Uredbe o enotni SUT.
- 40 Češka republika, Združeno kraljestvo in Svet podpirajo utemeljitev Zvezne republike Nemčije. Poleg tega Svet ob sklicevanju na člen 294(1) PDEU poudarja, da Pogodbe nikakor ne podpirajo hipoteze, v skladu s katero bi imel redni zakonodajni postopek prednost pred določbami, ki določajo sprejetje nezakonodajnih aktov.
- 41 Češka republika med drugim trdi, da je člen 43(3) PDEU *lex specialis* v primerjavi s širšimi ukrepi iz člena 43(2) PDEU. Te razlage pa ne podpira sodba z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790).
- 42 Poleg tega ta država članica meni, da dve različni pravni podlagi obstajata zato, ker so v času pogajanj za Pogodbo o ustavi za Evropo, ki so se končala s sprejetjem Lizbonske pogodbe, države članice želele ostati suverene glede stroškov SKP. Prav iz tega razloga je člen 37 ES, ki je bil edina pravna podlaga, nadomeščen z dvema ločenima pravnima podlagama, ki uresničujeta različne cilje in imata vsak svoje posebno področje uporabe, kot je Sodišče ugotovilo v točki 57 sodbe z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790).
- 43 Združeno kraljestvo pojasnjuje, da iz sodbe z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790), izhaja, da člen 43(3) PDEU ne podeljuje le dodatne pristojnosti ali prenaša pooblastila na Svet, ampak daje Svetu izključno pristojnost za sprejetje vseh

ukrepov za določitev cen, zlasti tistih, ki vključujejo tehnične in znanstvene presoje. Sprejetje določbe, kot je člen 7 Uredbe o enotni SUT, ki neposredno določa cene, naj bi torej *a fortiori* izhajalo iz izključne pristojnosti Sveta.

- 44 Parlament, ki ga podpira Komisija, je enakega mnenja kot Zvezna republika Nemčija, v skladu s katerim sta člen 43(2) PDEU in člen 43(3) PDEU dve različni pravni podlagi. Ti instituciji menita, da člen 43(3) PDEU daje Svetu samo zelo specifično izvedbeno pooblastilo, da določi natančne in končne zneske cen. Vsi drugi ukrepi, ki presegajo tako določitev, naj bi spadali na področje uporabe člena 43(2) PDEU.
- 45 Parlament meni, da to razlago potrjuje sodba z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790). Iz točke 58 te sodbe naj bi namreč izhajalo, da vsi potrebni ukrepi za omogočanje doseganja ciljev skupnih kmetijskih in ribolovnih politik vključujejo politično izbiro. Sprejetje teh ukrepov naj bi bilo torej pridržano zakonodajalcu Unije.
- 46 Intervencijski mehanizem pa naj bi bil bistveni element za doseg ciljev SKP, kot so navedeni v členu 39 PDEU, kot naj bi dokazovala okoliščina, da je v skladu s členom 40(2) PDEU zakonodajalec Unije pristojen za sprejetje uravnavanja cen.
- 47 Parlament iz tega sklepa, da bi se „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 pa med odstavkoma 2 in 3 člena 43 PDEU vidi hierarhični odnos. Dodaja, da ima evropski zakonodajalec precejšnja diskrecijsko pravico glede tega, kaj prepusti izvršilni veji, in da v obravnavanem primeru ni bilo nobene očitne napake pri izvajanju te diskrecijske pravice, čeprav člen 43(3) PDEU določa izrecen prenos pooblastil.
- 48 Parlament v zvezi s ciljem in vsebino člena 7 Uredbe o enotni SUT trdi, da je ta cilj – ki je enak cilju Uredbe o enotni SUT in je torej neločljivo povezan s tem ciljem – „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.
- 49 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.
- 50 Kar zadeva sklicevanje Zvezne republike Nemčije na prejšnji sistem skupne ureditve trgov, Parlament in Komisija menita, da je ta država članica zamolčala dejstvo, da je bila Uredba št. 1234/2007 sprejeta na drugi pravni podlagi, in sicer na podlagi člena 37 ES.
- 51 Kar zadeva trditev Zvezne republike Nemčije, da bi bil ogrožen polni učinek člena 43(3) PDEU, če bi imel člen 7 Uredbe lahko podlago v členu 43(2) PDEU, Parlament meni, da sprejetje Uredbe o določitvi zadostuje kot dokaz o polnem učinku člena 43(3) PDEU. Parlament in Komisija namreč ne vidita potrebe po hitri prilagoditvi referenčnih pragov glede na razvoj trga, ki bi po mnenju Zvezne republike Nemčije 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.
- 52 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, navedenih v členu 43(2) PDEU, v Uredbi o enotni SUT.

*Presoja Sodišča*

- 53 Zvezna republika Nemčija z edinim tožbenem razlogom trdi, da sta Parlament in Svet, s tem ko člena 7 Uredbe o enotni SUT nista sprejela na podlagi člena 43(3) PDEU, ampak na podlagi člena 43(2) PDEU, izbrala napačno pravno podlago.
- 54 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da morata Parlament in Svet v skladu z rednim zakonodajnim postopkom – kot izhaja iz besedila člena 43(2) PDEU – določiti med drugim „določbe, potrebne za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike“, medtem ko Svet v skladu s členom 43(3) PDEU na predlog Komisije sprejme „ukrepe o določitvi cen, prelevmanov, pomoči in količinskih omejitvah ter o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti“.
- 55 Dalje, pojasniti je treba, da morajo imeti ukrepi, ki vključujejo politično izbiro, ki je pridržana zakonodajalcu Unije, ker so nujni za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike, podlago v členu 43(2) PDEU. Nasprotno pa za sprejetje ukrepov o določitvi in dodelitvi ribolovnih možnosti v skladu s členom 43(3) PDEU taka izbira ni potrebna, saj so taki ukrepi večinoma tehnični in naj bi se sprejemali za izvajanje določb, sprejetih na podlagi člena 43(2) PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 50, in z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet, C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točki 48 in 50).
- 56 V zvezi s tem, čeprav člen 43(3) PDEU Svetu daje pristojnost za sprejemanje zlasti izvedbenih aktov na zadevnem področju, pa teh aktov ni mogoče preprosto enačiti z akti za prenos izvedbenih pooblastil v smislu člena 291(2) PDEU (sodba z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet, C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točka 54).
- 57 Iz tega izhaja, da v nasprotju s tem, kar trdi Parlament, ta določba Svetu daje pristojnost za sprejemanje aktov, ki presegajo to, kar je mogoče šteti za „izvedbeni akt“.
- 58 Poleg tega člen 43(2) PDEU in člen 43(3) 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 SKP, pri čemer velja, da mora Svet, kadar sprejme akte na podlagi člena 43(3) PDEU, ukrepati v okviru meja svojih pristojnosti ter, če je to primerno, v pravnem okviru, ki je že določen na podlagi člena 43(2) PDEU (glej v zvezi s skupno ribiško politiko, ki se uporablja *mutatis mutandis* za SKP, sodbo z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet, C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točka 58).
- 59 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem kar trdi Komisija, ni mogoče veljavno trditi, da je Sodišče priznalo obstoj hierarhije med obema spornima določbama. S tem, da Sodišče uporabi izraz „če je to primerno“, kaže na to, da lahko Svet uporabi svoje pristojnosti, ki mu jih priznava člen 43(3) PDEU, čeprav zakonodajalec Unije še ni določil pravnega okvira z izvajanjem pristojnosti, ki mu jih priznava člen 43(2) PDEU.
- 60 Iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da področje uporabe člena 43(3) PDEU lahko vključuje ukrepe, ki niso omejeni na določitev in dodelitev ribolovnih možnosti, če ti ukrepi ne vključujejo politične izbire, ki je pridržana zakonodajalcu Unije, ker so ti ukrepi „nujni“ za doseganje ciljev skupne kmetijske in ribiške politike (sodba z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet, C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točka 59).
- 61 Nazadnje je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina tega akta (sodbi z dne 23. oktobra 2007, Komisija/Svet, C-440/05, EU:C:2007:625, točka 61, in z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 51).

- 62 Glede na te ugotovitve je treba preučiti, ali sta Parlament in Svet člen 43(2) PDEU utemeljeno upoštevala kot pravno podlago za sprejetje člena 7 Uredbe o enotni SUT.
- 63 Glede cilja člena 7 Uredbe o enotni SUT je treba ugotoviti, da sicer na eni strani iz uvodne izjave 10 te uredbe izhaja, da je bil, zato da bi se stabilizirali trgi in zagotovil primeren življenjski standard za kmetijsko skupnost, uveden sistem neposredne podpore in da so ukrepi, ki so bili sprejeti v okviru tega sistema, lahko v obliki javne intervencije, in da na drugi strani iz uvodne izjave 12 te uredbe izhaja, da je primerno razlikovati med referenčnimi pragi in intervencijskimi cenami.
- 64 Vendar ta elementa brez kakršnegakoli pojasnila zakonodajalca Unije – zlasti v členu 7 Uredbe o enotni SUT – o zatrjevani pomembnosti teh političnih izbir, opravljenih med sprejemanjem teh pragov, ne moreta pravno zadostno dokazati obstoja take pomembnosti.
- 65 To ugotovitev utemeljuje okoliščina, da se glede na besedilo člena 2 Uredbe o določitvi referenčni pragi uporabljajo izključno kot osnovni elementi za določitev intervencijskih cen za zadevne proizvode.
- 66 Kot je generalni pravobranilec sicer navedel v točki 83 sklepnih predlogov, sta uvodni izjavi 16 in 28 Uredbe št. 1234/2007 abstraktno opisovali obstoječ odnos med referenčnimi cenami, ki se sedaj imenujejo „referenčni pragi“, in intervencijskimi cenami, na njuni podlagi pa je mogoče ugotoviti, da so prve nujne za izračun drugih. Ker je v skladu z uvodno izjavo 12 Uredbe o enotni SUT zakonodajalec Unije želel ohraniti intervencijsko politiko v vsakem sektorju, je treba sklepati, da obstoječ odnos med referenčnimi pragi in intervencijskimi cenami s sprejetjem Uredbe o enotni SUT ni bil oškodovan.
- 67 Glede vsebine člena 7 Uredbe o enotni SUT je treba opozoriti, da odstavek 1 tega člena za proizvode, na katere se nanaša, določa denarne vrednosti na enoto teže. Zgolj okoliščina, da se je zakonodajalec Unije odločil uporabiti izraz „pragi“ namesto izraza „cene“, ki je bil uporabljen prej, ne more izpodbiti dejstva, da te vrednosti predstavljajo cene. Poleg tega, kot izhaja iz člena 7(2) te uredbe, se zadevni pragi določijo med drugim glede na „cene“ vložkov.
- 68 Dodati je treba, da na podlagi besedila člena 7 Uredbe o enotni SUT, kot izhaja iz točke 65 te sodbe, ni mogoče niti identificirati ciljev referenčnih pragov, ki jih določa, niti določiti, ali je za to, da zakonodajalec Unije sprejme ta člen, potrebna politična izbira, ki je pridržana slednjemu zaradi tega, ker je nujna za uresničevanje ciljev SKP.
- 69 Ugotoviti je treba tudi, da niti člen 7 Uredbe o enotni SUT niti nobena druga določba te uredbe ne vsebujeta opredelitve pojma „referenčni prag“. Dejstvo, da v tej uredbi take opredelitve ni, medtem ko je pojem „intervencijska cena“ opredeljen v členu 15 te uredbe, ovrže trditev Parlamenta, da določitev referenčnih pragov vključuje politične izbire, ki so pridržane zakonodajalcu.
- 70 V zvezi s tem je treba dodati, da iz člena 7(2) Uredbe o enotni SUT izhaja, da je treba referenčne prage preveriti glede na objektivna merila, zlasti razvoj proizvodnje, stroške proizvodnje in tržne trende.
- 71 Kot pa trdijo Zvezna republika Nemčija, Češka republika, Združeno kraljestvo in Svet, tako preverjanje zahteva večinoma tehnične in znanstvene presoje in ga je treba torej razlikovati od ukrepov, ki vključujejo politične odločitve, ki so – v skladu s sodno prakso Sodišča – pridržane zakonodajalcu Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 50). Presoja večinoma tehničnih elementov za sprejetje ukrepov v zvezi z določitvijo cen je pravica, ki jo člen 43(3) PDEU pridržuje Svetu.

- 72 Ker v Uredbi o enotni SUT ne obstaja noben drug element, na podlagi katerega bi lahko veljavno razlikovali med preverjanjem zadevnih pragov in njihovo prvo določitvijo ter glede na okoliščino iz točke 66 te sodbe, v skladu s katero intervencijske cene izhajajo iz referenčnih pragov, je treba sklepati, da je določitev teh pragov ukrep za določitev cen. Zato bi moral biti člen 7 Uredbe o enotni SUT sprejet na podlagi člena 43(3) PDEU.
- 73 Te ugotovitve ne ovrže trditev Parlamenta, da člen 7 Uredbe o enotni SUT uresničuje cilje iz člena 43(2) PDEU in člena 43(3) PDEU, tako da se glede na prevlado ciljev iz člena 43(2) PDEU člen 7 te uredbe ne more razglasiti za ničnega.
- 74 Kot izhaja iz točke 31 te sodbe, je namreč na eni strani člen 7 Uredbe o enotni SUT jasno mogoče ločiti od drugih določb te uredbe. Na drugi strani, kot je Sodišče presodilo v točki 58 sodbe z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790), člen 43(2) PDEU in člen 43(3) PDEU uresničujeta različne cilje in imata vsak svoje posebno področje uporabe. Zato mora zakonodajalec Unije – tako kot mora Svet spoštovati omejitev svojih pristojnosti, ko sprejema ukrepe na podlagi člena 43(3) PDEU – spoštovati meje svojih pristojnosti, ko sprejema ukrepe na podlagi člena 43(2) PDEU.
- 75 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba edini tožbeni razlog Zvezne republike Nemčije sprejeti.
- 76 Zato je treba člen 7 Uredbe o enotni SUT razglasiti za ničn.
- 77 Glede na okoliščino, da se člen 2 Uredbe o določitvi za določanje intervencijskih cen izrecno sklicuje na referenčne prage, ki so določeni v členu 7 Uredbe o enotni SUT, razglasitev ničnosti slednjega temu členu 2 odvzame njegovo vsebino.
- 78 Zato je treba glede na neločljivo povezanost člena 7 Uredbe o enotni SUT in člena 2 Uredbe o določitvi za ničn razglasiti tudi zadnjenavedeni člen.

### **Predlog za ohranitev učinkov izpodbijanih določb**

- 79 Zvezna republika Nemčija zaradi zaščite višjih interesov in predvsem zaradi varstva legitimnih pričakovanj kmetijskih gospodarstev in pravne varnosti Sodišču predlaga, naj v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU učinke izpodbijanih določb ohrani do začetka veljavnosti novih določb, sprejetih na ustrezni pravni podlagi. Komisija se podredno strinja s to utemeljitvijo.
- 80 Če Sodišče meni, da je to potrebno, lahko v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU, določi tiste učinke akta, ki je bil razglašen za ničn, ki jih je treba šteti za dokončne.
- 81 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da 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 (sodba z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet, C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točka 86).
- 82 V tem primeru je treba ugotoviti, da je v skladu s členom 232 Uredbe o enotni SUT slednja, vključno z njenim členom 7, začela veljati na dan njene objave v *Uradnemu listu Evropske unije*, in sicer 20. decembra 2013, in se uporablja od 1. januarja 2014.
- 83 Ker pa zadevne določbe določajo cene, za katere je treba izvesti javno intervencijo, in ker ta zagotavlja stabilizacijo trgov in primeren življenjski standard za kmetijsko skupnost, bi razglasitev ničnosti teh določb s takojšnjim učinkom povzročila težke posledice za zadevne osebe.

- 84 V teh okoliščinah obstajajo utemeljeni razlogi pravne varnosti, da Sodišče ugodi predlogu za ohranitev učinkov člena 7 Uredbe o enotni SUT in člena 2 Uredbe o določitvi. Poudariti je treba tudi, da Zvezna republika Nemčija ni izpodbijala zakonitosti člena 7 Uredbe o enotni SUT zaradi njenih ciljev ali njene vsebine, tako da v zvezi s tem Sodišču nič ne preprečuje naložitev ohranitve učinkov teh členov.
- 85 Učinke člena 7 Uredbe o enotni SUT in člena 2 Uredbe o določitvi je treba torej ohraniti do začetka veljavnosti – v razumnem roku, ki ne sme trajati več kot pet mesecev od datuma razglasitve te sodbe – nove ureditve na ustrezni pravni podlagi, in sicer na podlagi člena 43(3) PDEU.

### **Stroški**

- 86 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Zvezna republika Nemčija je predlagala, naj se Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov, in ker je bila ta tožba utemeljena, se jima naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) tega poslovnika Češka republika, Združeno kraljestvo in Komisija, ki so intervenirali v tem postopku, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. 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 se razglasi za ničen.
2. 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 se razglasi za ničen.
3. Učinki člena 7 Uredbe št. 1308/2013 in člena 2 Uredbe št. 1370/2013 se ohranijo do začetka veljavnosti – v razumnem roku, ki ne sme trajati več kot pet mesecev od datuma razglasitve te sodbe – nove ureditve na ustrezni pravni podlagi, in sicer na podlagi člena 43(3) PDEU.
4. Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.
5. Češka republika, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska komisija nosijo svoje stroške.

Podpisi