SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 16. marca 2006*

V zadevi C-94/05,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 9. decembra 2004, ki je prispela na Sodišče 22. februarja 2005, v postopku

Emsland-Stärke GmbH

proti

Landwirtschaftskammer Hannover,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris in J. Klučka (poročevalec), sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: A. Tizzano,
sodna tajnica: K. Sztranc, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. decembra 2005,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Emsland-Stärke GmbH L. Harings, Rechtsanwalt,

— za Komisijo Evropskih skupnosti J. C. Schieferer in F. Erlbacher, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi odločeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost in razlago člena 13(4) Uredbe Komisije (ES) št. 97/95 z dne 17. januarja 1995 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (EGS) št. 1766/92 glede najnižje cene in kompenzacijskih plačil za pridelovalce krompirja in za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1868/94 o uvedbi sistema kvot v zvezi s proizvodnjo krompirjevega škroba (UL

L 16, str. 3), spremenjene z Uredbo Komisije (ES) št. 1125/96 z dne 24. junija 1996 (UL L 150, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 97/95).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Emsland-Stärke GmbH, ki se je leta 1997 spojila s Kyritzer Stärke GmbH (v nadaljevanju skupaj: Emsland-Stärke), in Landwirtschaftskammer Hannover (kmetijska zbornica iz Hanovra), prej Bezirksregierung Weser-Ems (lokalni upravni organ za Weser-Ems, v nadaljevanju: Bezirksregierung), glede finančnih sankcij, s katerimi je bila zmanjšana premija, dodeljena podjetju za proizvodnjo krompirjevega škroba, ker to krompirja ni nabavljalo pri pridelovalcu krompirja, temveč pri operaterju, ki je krompir nabavljal neposredno ali posredno pri pridelovalcih.

Pravni okvir

Uredba št. 97/95

3 V skladu s četrto uvodno izjavo v Uredbi št. 97/95:

„[…] je treba opredeliti, kaj naj pokriva pogodba o pridelavi med podjetjem za proizvodnjo krompirjevega škroba in pridelovalcem, da bi tako preprečili sklepanje pogodb za količine, ki presegajo podkvoto podjetja; […] ker je treba takšnim podjetjem prepovedati prevzem količin krompirja, ki jih ne pokriva pogodba o pridelavi, saj bi to negativno vplivalo na delovanje sistema kvot, pa tudi na zahtevo, da mora najnižja cena iz člena 8(1) Uredbe (EGS) št. 1766/92 veljati za ves krompir, ki je namenjen za proizvodnjo škroba […]“.

4 Osma uvodna izjava v Uredbi št. 97/95 vsebuje besedilo:

„[…] je treba uvesti nadzorne ukrepe, ki bi zagotavljali, da se […] premije plačajo samo za škrob, proizveden v skladu z določbami te uredbe; […]“.

5 Deveta uvodna izjava v tej uredbi vsebuje besedilo:

„[…] je za zaščito pridelovalcev krompirja, namenjenega za proizvodnjo škroba, pomembno, da se najnižja cena iz člena 8(1) Uredbe (EGS) št. 1766/92 plača za ves krompir; […] je zato treba predvideti sankcije v primerih, ko krompir ni bil plačan po najnižji ceni ali kadar podjetja prevzamejo krompir, ki ga pogodba o pridelavi ne pokriva“.

6 V skladu z deseto uvodno izjavo v Uredbi št. 97/95:

„[…] je treba določiti pravila, ki bi zagotavljala, da se krompirjev škrob, proizveden v količini, ki presega podkvoto podjetja, izvozi brez izvoznega nadomestila, kakor to zahteva člen 6(1) Uredbe (ES) št. 1868/94; […] je treba morebitne kršitve sankcionirati“.

7 Člen 1 Uredbe št. 97/95 določa:

„V tej uredbi naslednji izrazi pomenijo:

[…]

(b) podkvota: del kvote, ki ga država članica dodeli podjetju za proizvodnjo škroba;

[…]

(d) pridelovalec: katera koli fizična ali pravna oseba ali skupina takšnih oseb, ki v skladu s pogodbo o pridelavi, ki jo sklene sama ali je sklenjena v njenem imenu, krompir, ki ga pridela sama ali njeni člani, v svojem imenu in na svoj račun dobavlja podjetju za proizvodnjo škroba;

(e) pogodba o pridelavi: katera koli pogodba, ki jo skleneta pridelovalec ali skupina pridelovalcev in podjetje za proizvodnjo škroba;

[…]“

8 Člen 4 te uredbe določa:

„1. Pogodba o pridelavi se sklene za vsako tržno leto. […]

2. Vsako podjetje za proizvodnjo škroba do 31. maja v tržnem letu pred zadevnim tržnim letom pristojnemu organu pošlje povzetek pogodb, v katerem so za vsako pogodbo navedeni […], ime pridelovalca in pogodbena količina v tonah, izražena v škrobnem ekvivalentu.

3. Skupni škrobni ekvivalent količin, navedenih v pogodbah o pridelavi, ne sme preseči podkvote, določene za to podjetje.

[…]

5. Podjetje ne sme prevzeti krompirja, za pridelavo katerega ni bila sklenjena pogodba o pridelavi.“

9 Člen 7(1) te uredbe določa:

„Premija se podjetjem za proizvodnjo škroba dodeli za škrob, proizveden […] do količine škroba, ki ustreza podkvoti podjetja.

[…]“

10 Člen 11(1) Uredbe št. 97/95 določa:

„Za naslednja plačila se mora upoštevati:

[…]

(b) pri premiji iz člena 5 Uredbe (ES) št. 1868/9 mora podjetje dokazati:

— da je zadevni škrob proizvedlo v zadevnem tržnem letu in

— da je ob dobavi v tovarno celotno količino v Skupnosti pridelanega krompirja, ki se uporablja za proizvodnjo škroba […], plačalo po ceni, ki ni nižja od cene iz člena 8(1) Uredbe (EGS) št. 1766/92,

— da podjetje predloži dokazilo, da je bil škrob pridobljen iz krompirja, pridelanega po pogodbi o pridelavi iz člena 4.“

11 Člen 13(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 97/95 določa:

„Države članice morajo poskrbeti za preverjanje na kraju samem, s katerim nadzorujejo dejavnosti, ki so upravičene do premije […], kompenzacijskih plačil, in upoštevanje podkvot, določenih za vsako podjetje za proizvodnjo škroba. […]“

12 Odstavka 3 in 4 istega člena določata:

„3. Če pristojni organ ugotovi, da podjetje ni izpolnjevalo obveznosti iz druge alinee člena 11(1)(b), to podjetje, razen v primeru višje sile, v celoti ali deloma izgubi pravico do premij, in to:

— če podjetje obveznosti ni izpolnjevalo v zvezi s količino škroba, ki je manjša od 20 % skupne količine proizvedenega škroba, se dodeljena premija zmanjša za petkrat toliko, kakor znaša ugotovljeni odstotek,

— če je ta odstotek enak ali višji od 20, se premija ne dodeli.

Če se ugotovi, da prepoved iz člena 4(5) ni bila upoštevana, se premija za podkvoto zmanjša, in to:

— če se na podlagi preverjanja izkaže, da je količina škrobnega ekvivalenta, ki jo je prevzelo podjetje, manjša od 10 % podkvote, določene za to podjetje, se skupne premije podjetju za zadevno tržno leto zmanjšajo za desetkrat toliko, kakor znaša ugotovljeni odstotek,

— če je količina, ki je pogodbe o pridelavi ne pokrivajo, večja od količine iz prve alinee, se premije za zadevno tržno leto ne dodelijo. Prav tako se premije ne dodelijo za naslednje tržno leto.“

Uredba št. 2988/95

13 V skladu s peto uvodno izjavo v Uredbi Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL L 312, str. 1):

„[…] so v skladu s to uredbo nepravilno ravnanje ter upravni ukrepi in kazni za takšno ravnanje zajeti v sektorskih predpisih“.

14 Člen 1(2) te uredbe določa:

„‚Nepravilnost‘ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.“

15 Člen 2 te uredbe določa:

„1. Upravni pregledi, ukrepi in kazni se uvedejo, če je to potrebno zaradi zagotovitve pravilne uporabe zakonodaje Skupnosti. Biti morajo učinkoviti, sorazmerni in odvračilni, da zagotovijo ustrezno zaščito finančnih interesov Skupnosti.

[…]

3. Zakonodaja Skupnosti določi vrsto in obseg upravnih ukrepov in kazni, ki so potrebni za pravilno uporabo omenjenih predpisov, ob upoštevanju narave in teže nepravilnosti, podeljenih ali pridobljenih koristi in stopnje odgovornosti.

[…]“

16 Člen 5(1) Uredbe št. 2988/95 določa:

„Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni:

[…]

c) odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt neupravičeno okoristil samo iz dela te koristi;

d) izključitev iz ali odvzem koristi za obdobje, ki sledi obdobju, v katerem je nepravilnost nastala;

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

17 Emsland-Stärke je podjetje za proizvodnjo krompirjevega škroba, ki posluje na nemškem ozemlju. Navedena družba je bila v tržnih letih 1995/1996, 1996/1997 in 1997/1998 upravičena do podkvot za predelavo krompirja v krompirjev škrob, ki so znašale 371.846.000 kg. Iz spisa je razvidno, da navedene podkvote niso bile presežene.

18 Na podlagi pogodb o pridelavi in dobavi je Emsland-Stärke krompir nabavila pri Moormann GmbH (v nadaljevanju: Moormann). Potem ko je navedene pogodbe poslala pristojnim organom, je od Landwirtschaftsverwaltung des Landes Brandenburg (uprava za kmetijstvo dežele Brandebourg, v nadaljevanju: Landwirtschaftsverwaltung) dobila za tržno leto 1995/1996, in nato od Bezirksregierung za tržni leti 1996/1997 in 1997/1998, premije za proizvodnjo škroba v skupnem znesku 61.500 DEM.

19 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je bila Landwirtschaftsverwaltung ob dodelitvi premij za tržno leto 1995/1996 polno obveščena o dejstvu, da Moormann ne prideluje krompirja, temveč z njim le trguje. Nasprotno je Bezirksregierung šele novembra 1997, torej po dodelitvi premij za tržni leti 1996/1997 in 1997/1998, ugotovila, na podlagi ovadbe in pregleda, da Moormann ni pridelovalec krompirja, temveč operater, ki krompir nabavlja pri različnih drugih pridelovalcih in operaterjih.

20 Bezirksregierung je, kot je navedeno v predložitveni odločbi, z odločbami z dne 15. aprila, 2. junija, 14. julija 1998 ter 15. marca 1999 Emsland-Stärke izreklo kazen, ki znaša 614.487,47 DEM (314.182,45 EUR), za to, ker je premije na podlagi prava Skupnosti mogoče izplačati le za krompir, ki ga podjetje za proizvodnjo krompirjevega škroba pridobi na podlagi pogodb o pridelavi in dobavi, sklenjenih s pridelovalci.

21 Emsland-Stärke je izpodbijala zakonitost teh odločb.

22 S sodbo z dne 17. maja 2000 je Verwaltungsgericht Osnabrück navedene odločbe razveljavilo, kolikor je bilo v njih zahtevano povračilo kompenzacijskih plačil, v preostalem pa je tožbo, glede vprašanja zakonitosti kazni, ki so bile izrečene Emsland-Stärke, zavrnilo.

23 Obe stranki iz postopka v glavni stvari sta se pritožili pri Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht. S sodbo z dne 12. decembra 2002 je to ugotovilo, da med navedenimi strankami ni bila sklenjena običajna pogodba o pridelavi in je zato pritožbo, ki jo je vložila Emsland-Stärke, zavrnila.

24 Slednja je zoper to sodbo vložila revizijo pri Bundesverwaltungsgericht.

25 Bundesverwaltungsgericht je meneč, da je rešitev spora odvisna od veljavnosti in razlage člena 13(4) Uredbe št. 97/95, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. a) Ali se člen 13(4) v povezavi s členom 4(5) Uredbe […] št. 97/95 […] uporablja, če je bila sklenjena pogodba opredeljena kot pogodba o pridelavi in jo je pristojni organ priznal v skladu s členom 4(2) in (3) [te] uredbe, pogodba pa ni bila sklenjena s pridelovalcem krompirja, temveč s trgovcem, ki krompir nabavlja neposredno ali posredno pri pridelovalcih?

b) Ali člen 13(4) Uredbe […] št. 97/95 […] zahteva, da je podjetje za proizvodnjo krompirjevega škroba s prevzemom pošiljke krompirja preseglo zanj določeno podkvoto?

2. a) Ali kazen, določena v členu 13(4) Uredbe […] št. 97/95 […], ob upoštevanju razmerja med to določbo in členom 13(3) iste uredbe, zadosti zahtevam prava Skupnosti glede določnosti?

b) Ali je ob upoštevanju njenega zneska kazen, predvidena v členu 13(4) Uredbe […] št. 97/95 […] – celo v primeru, kot je obravnavani – potrebna za zaščito finančnih interesov Skupnosti v smislu člena 2(1) Uredbe […]

št. 2988/95? Ali je v primerih, kot je obravnavani, primerna za ustrezno zaščito finančnih interesov Skupnosti?

3. Ali je treba šteti, da je bila nepravilnost, ki je sankcionirana v členu 13(4) Uredbe […] št. 97/95 […], storjena iz malomarnosti v smislu člena 5(1) Uredbe […] št. 2988/95 tudi v primeru, če je upravni organ premijo dodelil in mu je bilo dejansko stanje popolnoma znano?“

Prvo vprašanje

Prvi del prvega vprašanja

26 Predložitveno sodišče v prvem delu prvega vprašanja v bistvu sprašuje, ali se kazen, določena v členu 13(4) Uredbe št. 97/95, uporabi za pogodbo, imenovano „pogodba o pridelavi“, ki jo je kot tako priznal pristojni nacionalni organ na podlagi člena 4(2) te uredbe, ki pa ni bila sklenjena s pridelovalcem krompirja, temveč z operaterjem, ki krompir nabavlja neposredno ali posredno pri pridelovalcih.

27 V tem pogledu je treba poudariti, da je na podlagi člena 1(d) in (e) Uredbe št. 97/95 pogodba o pridelavi, pogodba, ki je sklenjena med podjetjem za proizvodnjo škroba in pridelovalcem, to je fizično ali pravno osebo ali skupino takih oseb, ki krompir, ki ga pridela sama ali njeni člani, v svojem imenu in na svoj račun dobavlja podjetju za proizvodnjo škroba.

28 Posledično pogodbe, sklenjene med podjetjem za proizvodnjo škroba in operaterjem, ki krompir nabavlja neposredno ali posredno pri pridelovalcih krompirja, čeprav je bila poimenovana „pogodba o pridelavi“, ni mogoče opredeliti za navedeno pogodbo v smislu te določbe.

29 Vendar iz členov 4(5) in 13(4) Uredbe št. 97/95, katere namen je zaščititi pridelovalce, izhaja, da se podjetje za proizvodnjo škroba, ki sprejme pošiljko krompirja, za katerega ni bila sklenjen pogodba o pridelavi, sankcionira na podlagi navedenega člena 13(4).

30 Dodati je treba, da okoliščina, da je upravni organ napačno štel, da je zadevna pogodba pogodba o pridelavi, ni taka, da bi, nasprotno kot to trdi Emsland-Stärke v svojih stališčih, povzročila dvom o navedeni presoji.

31 Dejansko se ni mogoče sklicevati na načelo zaupanja v pravo v zvezi z natančnimi določili besedila prava Skupnosti in ravnanje nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje prava Skupnosti, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti, ne more pri gospodarskih subjektih ustvariti legitimnih pričakovanj, da bodo upravičeni do obravnavanja, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti (sodbi z dne 26. aprila 1988 v zadevi Krücken, 316/86, Recueil, str. 2213, točka 24, in z dne 1. aprila 1993 v združenih zadevah Lageder in drugi, od C-31/91 do C-44/91, Recueil, str. I-1761, točka 35).

32 Posledično podjetje za proizvodnjo škroba na podlagi dejstva, da je nacionalni upravni organ kršil pravo Skupnosti s tem, da je štel, da je pogodba pogodba o pridelavi, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji, ki jih zanjo določajo predpisi Skupnosti, ne more imeti legitimnih pričakovanj.

Drugi del prvega vprašanja

33 Predložitveno sodišče v drugem delu prvega vprašanja sprašuje, ali mora podjetje za proizvodnjo škroba za to, da se uporabi kazen iz člena 13(4) Uredbe št. 97/95, preseči podkvoto, ki mu je bila dodeljena.

34 Glede na to je treba najprej ugotoviti, da iz besedila navedene določbe ne izhaja, da bi bila uporaba te sankcije načeloma odvisna od prekoračitve podkvote.

35 Če ima prepoved iz člena 4(5) te uredbe, kot to izhaja iz četrte uvodne izjave iste uredbe, namen zaščititi kvote in olajšati nadzor pristojnih nacionalnih organov nad količino krompirja, ki ga kupijo podjetja za proizvodnjo škroba, pa navedena okoliščina ne more ovirati uporabe kazni iz člena 13(4) te uredbe, če navedena podkvota ni bila presežena.

36 Dejansko ima v skladu z isto uvodno izjavo navedena prepoved prav tako za cilj, da se zagotovi spoštovanje pogojev, ki določajo plačilo najnižje cene za ves krompir, namenjen proizvodnji škroba.

37 Vendar že samo dejstvo, da podjetje za proizvodnjo škroba nabavlja krompir pri operaterju, ki ga sam nabavlja neposredno ali posredno pri pridelovalcu, lahko ogrozi navedeni namen in torej cilj varovanja navedenih pridelovalcev.

38 Čeprav podjetje za proizvodnjo škroba dokaže, da je takemu operaterju plačalo najnižjo ceno, navedeno v drugi alinei člena 11(1)(b) Uredbe št. 97/95, to še ne zagotavlja, da je bil ta znesek v celoti plačan pridelovalcem. Zahteva po pogodbi o pridelavi, sklenjeni neposredno s pridelovalci, se zdi, kot je to poudarila Komisija, edino sredstvo, da se izogne temu, da bi en del cene, ki ga podjetje za proizvodnjo škroba dejansko plača, zadržali posredniki.

39 Končno deveta uvodna izjava Uredbe št. 97/95 razglaša, da je zaradi varstva pridelovalcev krompirja in zato, da se jim zagotovi izplačilo najnižje cene, treba predvideti sankcije v primerih, ko krompir ni bil plačan po najnižji ceni ali kadar podjetja za proizvodnjo škroba prevzamejo krompir, ki ga pogodba o pridelavi ne pokriva.

40 Iz tega izhaja, da uporaba sankcije iz člena 13(4) Uredbe št. 97/95 ni odvisna od tega, ali je podjetje za proizvodnjo škroba preseglo svojo podkvoto.

41 Iz vseh zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da kazen, določena v členu 13(4) Uredbe št. 97/95, velja za podjetje za proizvodnjo škroba, ki krompir nabavlja pri operaterjih, ki ga sami nabavljajo neposredno ali posredno pri pridelovalcih, pri čemer ni potrebno, da bi podjetje preseglo podkvoto, ki mu je bila dodeljena, in tudi kadar so stranke pogodbe o prodaji in dobavi, sklenjene med podjetjem in operaterjem, to poimenovale „pogodba o pridelavi“ in je pogodbo kot tako priznal pristojni nacionalni organ na podlagi člena 4(2) te uredbe, vendar pa pogodbe ni mogoče opredeliti za pogodbo v smislu člena 1(d) in (e) iste uredbe.

Drugo vprašanje

Prvi del drugega vprašanja

42 Predložitveno sodišče v prvem delu drugega vprašanja Sodišču predlaga, naj presodi o veljavnosti člena 13(4) Uredbe št. 97/95 v povezavi z odstavkom 3 istega člena, ob upoštevanju načela pravne varnosti.

43 Glede na to je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo pravne varnosti pomeni temeljno načelo v pravu Skupnosti, ki zlasti zahteva, da morajo biti predpisi jasni in natančni, da se subjekti lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi in v skladu s tem ukrepajo (glej zlasti sodbi z dne 13. februarja 1996 v zadevi van Es Douane Agenten, C-143/93, Recueil, str. I-431, točka 27, in z dne 14. aprila 2005 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-110/03, ZOdl., str. I-2801, točka 30). Navedena zahteva po pravni varnosti je še posebej nujna v primeru predpisov, ki bi lahko imeli finančne posledice (sodba z dne 15. decembra 1987 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, 326/85, Recueil, str. 5091, točka 24).

44 Poleg tega je mogoče naložiti sankcijo, čeprav nima kazenskopravne narave, le če temelji na jasni in nedvoumni pravni podlagi (glej zlasti sodbi z dne 25. septembra 1984 v zadevi Könecke, 117/83, Recueil, str. 3291, točka 11, in z dne 11. julija 2002 v zadevi Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Recueil, str. I-6453, točka 52).

45 Člen 13(4) Uredbe št. 97/95 v povezavi s členoma 1 in 4(5) te uredbe s tem, da določa uporabo sankcije v vseh primerih, kadar podjetje za proizvodnjo škroba sprejme pošiljko krompirja, ki ni zajeta v pogodbi o pridelavi, pomeni jasno in natančno opredeljeno določbo.

46 Glede besedila odstavkov 3 in 4 člena 13 Uredbe št. 97/95 je treba poudariti, kot je to pravilno navedla Komisija, da se sankciji, ki jih določata ti določbi, nanašata na različna primera, in sicer se prva nanaša na nespoštovanje obveznosti iz druge alinee člena 11(1)(b) te uredbe in druga na nespoštovanje člena 4(5) iste uredbe.

47 Iz tega izhaja, da preučitev prvega dela drugega vprašanja ni pokazala nobenega dejavnika, ki bi ob upoštevanju načela pravne varnosti vplival na veljavnost člena 13(4) Uredbe št. 97/95.

Drugi del drugega vprašanja

48 Predložitveno sodišče v drugem delu drugega vprašanja sprašuje Sodišče o veljavnosti člena 13(4) Uredbe št. 97/95 ob upoštevanju načela sorazmernosti iz člena 2(1) Uredbe št. 2988/95, kolikor člen 13(4) omogoča, da se izreče sankcija podjetjem za proizvodnjo škroba, ki so sprejela pošiljke krompirja, ki niso zajete v pogodbi o pridelavi, čeprav niso presegla svoje podkvote.

49 V tem pogledu ni sporno, da kršitev prepovedi, ki velja za podjetja za proizvodnjo škroba, in sicer da nabavljajo krompir pri operaterjih, ki sami nabavljajo krompir neposredno ali posredno pri pridelovalcih, pomeni nepravilnost v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95. Prav tako delni ali popolni odvzem premije za tekoče ali za naslednje tržno leto pomeni upravno kazen v smislu členov 2(1) in 3, in 5(1)(c) in (d) te uredbe.

50 Vendar je treba spomniti, da je zakonodajalec Skupnosti s sprejetjem Uredbe št. 2988/95 za področje nadzora in sankcioniranja nepravilnosti, storjenih po pravu Skupnosti, postavil vrsto splošnih načel in je za vse sektorske predpise na splošno zahteval, naj spoštujejo ta načela (sodba z dne 1. julija 2004 v zadevi Gerken, C-295/02, ZOdl., str. I-6369, točka 56).

51 Tako se na podlagi člena 2(1) te uredbe upravne kazni uvedejo, če je to potrebno zaradi zagotovitve pravilne uporabe zakonodaje Skupnosti. Biti morajo učinkovite, sorazmerne in odvračilne, da zagotovijo ustrezno zaščito finančnih interesov Skupnosti. Poleg tega odstavek 3 istega člena določa, da morajo upravne kazni, ki so potrebne za pravilno uporabo omenjenih predpisov, upoštevati naravo in težo nepravilnosti, podeljenih ali pridobljenih koristi in stopnjo odgovornosti.

52 Prvič, glede vprašanja, ali je namen kazni, določene v členu 13(4) Uredbe št. 97/95, zagotoviti spoštovanje zakonodaje Skupnosti in zaščititi finančne interese Skupnosti, je treba ugotoviti, da je ravno to namen te kazni, saj se uporablja v primerih, v katerih krompirjev škrob ni proizveden v skladu z določbami Uredbe št. 97/95. Izplačilo premije podjetju za proizvodnjo škroba, ki jo krši člen 4(5) iste uredbe s tem, da nabavlja krompir pri operaterjih, ki sami neposredno ali posredno nabavljajo krompir pri pridelovalcih, pomeni neupravičen izdatek, ki škodi splošnemu proračunu Skupnosti.

53 Drugič, glede vprašanja, ali je kazen, določena v členu 13(4) Uredbe št. 97/95 učinkovita, sorazmerna in odvračilna, je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso za presojo skladnosti posamezne določbe prava Skupnosti z načelom sorazmernosti treba preveriti, ali so sredstva, ki jih določba uvaja, ustrezna za dosego

zasledovanega cilja in ali ne presegajo, kar je potrebno za njegovo dosego (glej zlasti sodbi z dne 9. novembra 1995 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-426/93, Recueil, str. I-3723, točka 42, in z dne 14. julija 2005 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-26/00, ZOdl., str. I-6527, točka 126).

54 V zvezi s sodnim preizkusom navedenih pogojev ima zakonodajalec Skupnosti na področju skupne kmetijske politike diskrecijsko pooblastilo, ki ustreza politični odgovornosti, ki jo ima na podlagi členov 34 ES in 37 ES. Posledično na zakonitost takega ukrepa lahko vpliva le očitna neustreznost ukrepa, sprejetega na tem področju, glede na cilj, ki ga namerava pristojna institucija uresničiti (glej zlasti sodbi z dne 11. julija 1989 v zadevi Schräder, 265/87, Recueil, str. 2237, točka 22, in z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi, C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 14).

55 Najprej je treba ugotoviti, da se v skladu s členom 13(4) Uredbe št. 97/95 skupni znesek premije, ki se plača podjetju za proizvodnjo škroba, zmanjša za desetkrat toliko, kolikor zanaša ugotovljeni odstotek, za zadevno tržno leto, če je navedeno podjetje za proizvodnjo škroba sprejelo količino krompirja, ki ni zajeta v pogodbah o pridelavi, in ta znaša manj od 10 % njegove podkvote. Premija se ne dodeli za zadevno in za naslednje tržno leto, če nepravilnost znaša več kot 10 % podkvote, dodeljene temu podjetju za proizvodnjo škroba. Tako je mogoče šteti, da navedena določba uvaja učinkovito in odvračilno sankcijo, ki je primerna za uresničitev zasledovanih ciljev.

56 V nadaljevanju je treba poudariti, da sankcija, ki jo uvaja ta določba, ni pavšalna, temveč odvisna od obsega in teže storjene nepravilnosti, kot to določa člen 2(3) Uredbe št. 2988/95 (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 1997 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-354/95, Recueil, str. I-4559, točka 53).

57 Končno, ob upoštevanju pomena cilja varstva pridelovalcev, ki ga zasleduje člen 13(4) Uredbe št. 97/95, in glede na široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, ki ga imajo na tem področju institucije Skupnosti, ni mogoče šteti za neupravičeno ali nesorazmerno naložitev odvračilne in učinkovite sankcije, kot je ta, ki jo določa navedeni člen, če podjetje za proizvodnjo škroba poda napačno prijavo glede pridelovalca, bodisi namerno ali nenamerno, s katero zahteva dodelitev premije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo National Farmers' Union in drugi, točka 53).

58 Mogoče je šteti, da je sankcija, ki jo uvaja člen 13(4) Uredbe št. 97/95 primerna za uresničitev zasledovanih ciljev in ne gre preko tistega, kar je potrebno za uresničitev navedenih ciljev.

59 Iz navedenega izhaja, da preučitev drugega dela drugega vprašanja ni pokazala nobenega dejavnika, ki bi vplival na veljavnost člena 13(4) Uredbe št. 97/95 ob upoštevanju načela sorazmernosti iz člena 2(1) in (3) Uredbe št. 2988/95.

Tretje vprašanje

60 Predložitveno sodišče v tretjem vprašanju v bistvu sprašuje, ali je okoliščina, da je bil pristojni nacionalni organ obveščen o tem, da je podjetje za proizvodnjo škroba nabavljalo krompir pri operaterju, ki je krompir nabavljal neposredno ali posredno pri pridelovalcih, lahko vplivala na kvalifikacijo nepravilnosti, ki naj bi bila storjena „iz malomarnosti" v smislu člena 5(1) Uredbe št. 2988/95, in posledično vplivala na uporabo sankcije, določene v členu 13(4) Uredbe št. 97/95, za podjetje za proizvodnjo škroba.

61 Glede na to je treba spomniti, da se to podjetje za proizvodnjo škroba ne more sklicevati na načelo zaupanja v pravo, če je nacionalni organ namerno ali po pomoti kršil pravo Skupnosti s tem, da je štel, da je pogodba, o kateri jo je obvestilo podjetje za proizvodnjo škroba, pogodba o pridelavi, čeprav ta ni izpolnjevala pogojev, ki jih določa zakonodaja Skupnosti za to, da se prizna za tako pogodbo.

62 Poleg tega okoliščina, da je bil pristojni organ obveščen o tem, da je podjetje za proizvodnjo škroba krompir nabavljalo pri operaterju, ki je krompir sam nabavljal neposredno ali posredno pri pridelovalcih, sama po sebi ne odvzema zadevni nepravilnosti kvalifikacije nepravilnosti, storjene „iz malomarnosti“ oziroma „namerno“ v smislu člena 5(1) Uredbe št. 2988/95.

63 Poleg tega člen 13(4) te uredbe ne vsebuje nobenega odstopanja od uporabe sankcije, ki jo uvaja, za razliko od določb, kot so te v členu 9(2) Uredbe Komisije (EGS) št. 3887/92 z dne 23. decembra 1992 o podrobnih pravilih za uporabo integriranega upravnega in kontrolnega sistema za nekatere programe pomoči Skupnosti (UL L 391, str. 36). Ta zadnja določba, na katero se nanaša sodba z dne 19. novembra 2002 v zadevi Strawson in Gagg & Sons (C-304/00, Recueil, str. I-10737, točka 62) in na katero se sklicuje Emsland-Stärke v svojih stališčih, določa, da se sankcija, ki jo uvaja, ne uporabi, če nosilec kmetijskega gospodarstva dokaže, da se je zanesel na napačne informacije, ki jih je pristojni organ priznal.

64 Iz prej navedenih ugotovitev izhaja, da okoliščina, da je bil pristojni nacionalni organ obveščen o tem, da je podjetje za proizvodnjo škroba nabavljalo krompir pri operaterju, ki je krompir sam nabavljal neposredno ali posredno pri pridelovalcih, ne more vplivati na kvalifikacijo nepravilnosti, za katero se šteje, da je bila storjena „iz malomarnosti“ v smislu člena 5(1) Uredbe št. 2988/95, niti posledično vplivati na uporabo sankcije, določene v členu 13(4) Uredbe št. 97/95, za podjetje za proizvodnjo škroba.

Stroški

65 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Kazen, določena v členu 13(4) Uredbe (ES) št. 97/95 z dne 17. januarja 1995 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (EGS) št. 1766/92 glede najnižje cene in kompenzacijskih plačil za pridelovalce krompirja in za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1868/94 o uvedbi sistema kvot v zvezi s proizvodnjo krompirjevega škroba, spremenjene z Uredbo Komisije (ES) št. 1125/96 z dne 24. junija 1996, velja za podjetje za proizvodnjo škroba, ki krompir nabavlja pri operaterjih, ki ga sami nabavljajo neposredno ali posredno pri pridelovalcih, pri čemer ni potrebno, da bi podjetje preseglo podkvoto, ki mu je bila dodeljena, in tudi kadar so stranke pogodbe o prodaji in dobavi, sklenjene med podjetjem in operaterjem, to poimenovale „pogodba o pridelavi“ in je pogodbo kot tako priznal pristojni nacionalni organ na podlagi člena 4(2) te uredbe, vendar pa pogodbe ni mogoče opredeliti za pogodbo v smislu člena 1(d) in (e) iste uredbe.

2. Preučitev prvega dela drugega vprašanja ni pokazala nobenega dejavnika, ki bi ob upoštevanju načela pravne varnosti vplival na veljavnost člena 13(4) Uredbe št. 97/95, spremenjene z Uredbo št. 1125/96.

3. Preučitev drugega dela drugega vprašanja ni pokazala nobenega dejavnika, ki bi vplival na veljavnost člena 13(4) Uredbe št. 97/95, spremenjene z Uredbo št. 1125/96, ob upoštevanju načela sorazmernosti iz člena 2(1) in (3) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

4. Okoliščina, da je bil pristojni nacionalni organ obveščen o tem, da je podjetje za proizvodnjo škroba nabavljalo krompir pri operaterju, ki je krompir sam nabavljal neposredno ali posredno pri pridelovalcih, ne more vplivati na kvalifikacijo nepravilnosti, za katero se šteje, da je bila storjena „iz malomarnosti“ v smislu člena 5(1) Uredbe št. 2988/95, niti posledično vplivati na uporabo sankcije, določene v členu 13(4) Uredbe št. 97/95, spremenjene z Uredbo št. 1125/96.

Podpisi