SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 11. marca 2008 *

V zadevi C-420/06,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Schwerin (Nemčija) z odločbo z dne 24. avgusta 2006, ki je prispela na Sodišče 16. oktobra 2006, v postopku

Rüdiger Jager

proti

Amt für Landwirtschaft Bützow,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts in A. Tizzano, predsedniki senatov, R. Silva de Lapuerta, sodnica, K. Schiemann, A. Ó Caoimh (poročevalec), J.-C. Bonichot, T. von Danwitz in A. Arabadjiev, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodni tajnik: H. von Holstein, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. septembra 2007,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za R. Jagra K. Mueller, odvetnica,

– za Amt für Landwirtschaft Bützow E. Schäfer, zastopnik,

– za grško vlado V. Kontolaimos in E. Svolopoulou, zastopnika,

– za Komisijo Evropskih skupnosti F. Erlbacher, zastopnik,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. novembra 2007

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov od 57 do 63 Uredbe Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih

za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL L 141, str. 18), kot je bila spremenjena in popravljena z Uredbo Komisije (ES) št. 239/2005 z dne 11. februarja 2005 (UL L 42, str. 3, v nadaljevanju: Uredba št. 796/2004), ter razlago člena 2(2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL L 312, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med R. Jagrom, kmetom, in Amt für Landwirtschaft Bützow (urad za kmetijstvo Bützow, v nadaljevanju: Amt) glede odobritve premij za krave dojilje za leto 2001.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

Identifikacija in registracija goveda

3 V členih od 1 do 10 Uredbe (ES) št. 1760/2000 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 17. julija 2000 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter o označevanju govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 820/97 (UL L 204, str. 1) so določene obveznosti, ki jih je treba upoštevati pri identifikaciji in registraciji goveda.

4 V skladu s členom 24(2) Uredbe št. 1760/2000 se sklicevanja na Uredbo št. 820/97 štejejo za sklicevanja na prvonavedeno uredbo.

Shema pomoči, ki se uporablja za govedo

– Uredba (ES) št. 1254/1999

5 Na podlagi člena 6(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1254/1999 z dne 17. maja 1999 o skupni ureditvi trga za goveje in telečje meso (UL L 160, str. 21) se lahko proizvajalec, ki ima na svojem gospodarstvu krave dojilje, z zahtevkom kvalificira za premijo za rejo krav dojilj, imenovano „premija za krave dojilje," ki se daje kot letna premija na koledarsko leto in na proizvajalca v okviru individualnih zgornjih mej.

6 V skladu s členom 21 te uredbe mora biti žival, da se zanjo prejme premija, identificirana in registrirana v skladu z določbami Uredbe (ES) št. 820/97.

– Uredba (ES) št. 1782/2003

7 Od 1. januarja 2005 sta bili zgoraj navedeni določbi Uredbe št. 1254/1999 razveljavljeni 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).

8 V drugi in štiriindvajseti uvodni izjavi Uredbe št. 1782/2003 je določeno:

„(2) Celotno plačilo neposredne pomoči mora biti pogojeno z izpolnitvijo pravil v zvezi s kmetijskim zemljiščem, kmetijsko proizvodnjo in dejavnostjo. Namen teh pravil je vključiti v skupne ureditve trgov osnovne standarde za okolje, varno hrano, zdravje in dobro počutje živali ter dobre kmetijske in okoljske pogoje. Če ti osnovni standardi niso izpolnjeni, morajo države članice v celoti ali delno odvzeti neposredno pomoč na podlagi sorazmernih, objektivnih in stopnjevitih meril. Tak odvzem ne vpliva na sankcije, ki so določene ali ki bodo določene v drugih določbah zakonodaje Skupnosti ali nacionalne zakonodaje.

[…]

(24) Povečevanje konkurenčnosti kmetijstva Skupnosti in spodbujanje kakovosti hrane in okoljskih standardov imata za nujno posledico znižanje institucionalnih cen za kmetijske proizvode in povišanje stroškov proizvodnje za kmetijska gospodarstva v Skupnosti. Da bi dosegli te cilje in spodbudili bolj tržno usmerjeno in trajnostno kmetijstvo, je treba dokončati prehod iz podpore za proizvodnjo na podporo za proizvajalce z uvedbo sistema

nevezane dohodkovne podpore za vsako kmetijo. Čeprav bodo zaradi take nevezanosti dejanski zneski, plačani kmetom, ostali nespremenjeni, se bo znatno povečala učinkovitost dohodkovne pomoči. Zato je primerno, da je enotno plačilo na kmetijo pogojeno z upoštevanjem navzkrižne skladnosti okolja, varne hrane, zdravja in dobrega počutja živali ter [z] ohranitv[ijo] kmetij in dobr[imi] kmetijsk[imi] in okoljsk[imi] pogoj[i].“

9 V členu 1 Uredbe št. 1782/2003 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 [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)],

– dohodkovno podporo za kmete (v nadaljnjem besedilu: ‚shema enotnega plačila‘),

– sheme podpore za kmete, ki proizvajajo […] goveje in telečje meso […]“

10 Pojem „neposredno plačilo“ je v členu 2(d) Uredbe št. 1782/2003 opredeljeno kot „plačilo, dodeljeno neposredno kmetom v okviru ene od shem dohodkovne podpore iz Priloge I“ k tej uredbi. V tej prilogi je med drugim v sektorju goveda določena premija za kravo dojiljo.

11 Skupna pravila na področju neposrednih plačil so pod naslovom II „Splošne določbe“ Uredbe št. 1782/2003, katerega poglavje 1 z naslovom „Navzkrižna skladnost“ vsebuje člene od 3 do 9 te uredbe.

12 V členu 3(1) navedene uredbe je določeno:

„Kmet, ki prejema neposredna plačila, mora spoštovati predpisane zahteve ravnanja iz Priloge III v skladu s časovnim razporedom, določenim v navedeni prilogi, ter dobre kmetijske in okoljske pogoje, določene v členu 5.“

13 V skladu s členom 4(1) Uredbe št. 1782/2003 se predpisane zahteve ravnanja iz Priloge III nanašajo na javno zdravje, zdravje živali in rastlin, okolje in dobro počutje živali. Med temi predpisanimi zahtevami, ki so določene v 18 direktivah in uredbah, sta v točki A(8) navedene priloge omenjena člena 4 in 7 Uredbe št. 1760/2000.

14 V členu 6(1) Uredbe št. 1782/2003 je določeno:

„Če kot posledica ukrepanja ali neukrepanja, ki se lahko pripiše neposredno posameznemu kmetu, niso izpolnjene predpisane zahteve ravnanja ali dobri kmetijski in okoljski pogoji, se celotni znesek neposrednih plačil, ki naj bi se odobril v koledarskem letu, v katerem je prišlo do neizpolnitve, po uporabi členov 10 in 11, zmanjša ali prekliče […]“

15 V skladu s členom 7(1) te uredbe se podrobna pravila za znižanja ali izključitve določijo ob upoštevanju zlasti resnosti, obsega, trajnosti in ponavljanja ugotovljene neskladnosti.

16 V členu 10(1) navedene uredbe, ki je v poglavju 2 z naslovom „Modulacija in finančna disciplina“ naslova II te uredbe, je določeno, da se vsi zneski neposrednih plačil, ki naj bi bili odobreni v danem koledarskem letu kmetu v dani državi članici, znižajo za vsako leto do leta 2012 za odstotke, določene v tej določbi.

17 Na podlagi člena 11 Uredbe št. 1782/2003, ki je prav tako v poglavju 2, se lahko ti zneski zaradi finančne discipline vsako leto prilagodijo, o čemer odloči Svet Evropske unije.

18 Pod naslovom III „Shema enotnega plačila“ te uredbe so v poglavjih od 1 do 4 vsebovana osnovna pravila, ki se uporabljajo za ta sistem dohodkovne podpore kmetom, ki „ni vezana“ na proizvodnjo. Iz členov 33(1)(a), 37(1), 38 in 41 te uredbe izhaja,

da imajo kmetje, ki jim je bilo odobreno plačilo v referenčnem obdobju, ki zajema koledarska leta od 2000 do 2002, v okviru vsaj ene od shem podpore iz Priloge VI k tej uredbi, med katerimi je premija za kravo dojiljo, pravico do podpore, ki se izračuna na podlagi referenčnega zneska, ki se za vsakega kmeta pridobi glede na letno povprečje tega obdobja na podlagi vseh plačil, odobrenih na podlagi teh shem. Seštevek referenčnih zneskov ne sme presegati nacionalne zgornje meje, določene za vsako državo članico v Prilogi VIII k navedeni uredbi.

19 Določbe poglavja 5 navedenega naslova III „Regionalno in neobvezno izvajanje“ državam članicam omogočajo, da se do 1. avgusta 2004 odločijo za uporabo sheme enotnega plačila, predvidene v poglavjih od 1 do 4 tega naslova III, in sicer na regionalni ravni ali delno.

20 V oddelku 1 navedenega poglavja 5 z naslovom „Regionalno izvajanje“ so členi od 58 do 63. Na podlagi členov 58(1) in (3) ter 59(1) in (2) Uredbe št. 1782/2003 lahko država članica regionalizira shemo enotnega plačila, tako da razdeli nacionalno zgornjo mejo ne individualno med kmete te države na podlagi njihovih ustreznih referenčnih zneskov, temveč med različne regije na njenem ozemlju in tako, da tako dobljeni znesek vsake regionalne zgornje meje pavšalno razdeli vsem kmetom zadevne regije, pri čemer kmetje prejmejo pravice, katerih znesek na enoto se izračuna tako, da se regionalna zgornja meja deli s številom hektarjev, za katere so upravičeni do podpore, določene na regionalni ravni.

21 V oddelku 2 tega poglavja 5 z naslovom „Delno izvajanje“ so členi od 64 do 69. Na podlagi določb tega oddelka lahko države članice na nacionalni ali regionalni ravni v okviru sistema, imenovanega „vezava“, ohranijo določena neposredna plačila, ki se navezujejo na proizvodnjo. V členu 68 Uredbe št. 1782/2003, naslovljenem „Plačila za govedo in teleta“, je glede tega v odstavku 2(a)(i), prvi in tretji pododstavek, določeno, da lahko države članice nadaljujejo plačevanje premij za krave dojilje pod pogoji iz poglavja 12 naslova IV te uredbe.

22 V navedenem naslovu IV „Druge sheme pomoči“ so določbe, ki se uporabljajo za zadnje sheme neposrednih „nevezanih“ plačil. V okviru tega naslova je člen 138 Uredbe št. 1782/2003, ki spada v poglavje 12 z naslovom „Plačila za govedo in teleta“ in določa, da mora biti žival za to, da je kmet upravičen do neposrednih plačil za goveda in teleta, med katerimi je premija za kravo dojiljo iz členov od 125 do 128 navedene uredbe, označena in registrirana v skladu z Uredbo (ES) št. 1760/2000.

Podrobna pravila za uporabo shem pomoči, ki se uporabljajo za govedo

– Uredba (EGS) št. 3887/92

23 V členu 10c 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), kot je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 2801/1999 z dne 21. decembra 1999 (UL L 340, str. 29, v nadaljevanju: Uredba št. 3887/92), so določena pravila, ki se uporabljajo pri znižanju pomoči, če niso spoštovane zahteve po registraciji goveda, za katero ni bil vložen zahtevek za pomoč. Besedilo tega člena je:

„1. Glede goveda, na katero se člen 10b ne nanaša, kadar kontrola na kraju samem pokaže, da veliko živali, ki so na kmetijskem gospodarstvu in so upravičene ali pridejo v poštev za pomoč Skupnosti, ne ustrezajo:

(a) živalim, ki so prijavljene v računalniški zbirki podatkov v skladu s členom 7 Uredbe […] št. 820/97;

(b) živalim, ki so vpisane v register nosilca kmetijskega gospodarstva v skladu s členom 7 Uredbe […] št. 820/97;

(c) potnim listom za živali na kmetijskem gospodarstvu v skladu s členom 6 Uredbe […] št. 820/97,

se skupni znesek pomoči, ki naj bi se podelila nosilcu kmetijskega gospodarstva v okviru sheme zadevne pomoči za obdobje dvanajst mesecev pred kontrolo na kraju samem, ki je privedla do teh ugotovitev, sorazmerno zniža, razen v primeru višje sile.

Znižanje se izračuna na podlagi celotnega števila živali, predvidenih za zadevno shemo, ali na podlagi navedb v računalniški zbirki podatkov iz člena 5 Uredbe […] št. 820/97 ali potnih listov ali vpisov v register nosilca kmetijskega gospodarstva, pri čemer se upošteva najnižje število.

[…]

3. Če je odstopanje pri kontroli na kraju samem večje od 20 % ugotovljenega števila upravičenih živali, se za obdobje dvanajstih mesecev pred kontrolo na kraju samem ne dodeli nikakršna premija.“

– Uredba (ES) št. 2419/2001

24 Uredbo (EGS) št. 3887/92 je razveljavila Uredba Komisije (ES) št. 2419/2001 z dne 11. decembra 2001 o podrobnih pravilih za uporabo integriranega upravnega in kontrolnega sistema za nekatere programe pomoči Skupnosti, vzpostavljenega z Uredbo Sveta (EGS) št. 3508/92 (UL L 327, str. 11, in popravek UL 2002, L 7, str. 48). Vendar pa v skladu s členom 53(1), drugi stavek, Uredbe št. 2419/2001 Uredba št. 3887/92 še nadalje velja za zahtevke za pomoč, ki se nanašajo na tržna leta ali premijska obdobja, ki se začnejo pred 1. januarjem 2002.

25 V členih od 36 do 43 Uredbe št. 2419/2001, ki spadajo pod naslov IV „Osnova za izračun pomoči, znižanj in izključitev“, so pravila za ugotavljanje v zvezi z zahtevki za pomoč „na žival“.

26 V členu 39 te uredbe z naslovom „Kršitve določb o identifikaciji in registraciji goveda, za katero ni vložen zahtevek“, je v odstavku 1, prvi pododstavek, določeno:

„Če se pri kontroli na kraju samem odkrijejo kršitve določb sistema za identifikacijo in registracijo goveda, za katero ni vložen zahtevek, se skupni znesek pomoči, do katere je nosilec kmetijskega gospodarstva upravičen skladno s členom 36(3) v okviru programov pomoči za govedo za zadevno premijsko obdobje, če je to primerno po uporabi znižanj skladno s členom 38, razen v primerih višje sile ali izrednih okoliščin v smislu člena 48, zniža za znesek, ki se izračuna na osnovi formule iz odstavka 2.“

27 V skladu s tem drugim odstavkom se znesek znižanja določi tako, da se za celoten znesek pomoči, do katere je nosilec kmetijskega gospodarstva upravičen na podlagi sheme pomoči za govedo za zadevno premijsko obdobje, uporabi koeficient, ki ustreza razmerju med številom kršitev in številom goveda, prisotnega na kmetijskem gospodarstvu med kontrolo na kraju samem, pri čemer se ta koeficient ponderira tako, da se upošteva povprečno število goveda, prisotnega na kmetijskem gospodarstvu med letom, v katerem se opravi kontrola na kraju samem.

28 Z Uredbo Komisije (ES) št. 118/2004 z dne 23. januarja 2004 o spremembi Uredbe (ES) št. 2419/2001 (UL L 17, str. 7) je bil s členom 1(11)(a) v navedenem členu 39(1), prvi pododstavek, dodan stavek:

„Vendar pa se znesek pomoči ne zniža za več kakor za 20 % skupnega zneska [pomoči], do katerega je nosilec kmetijskega gospodarstva upravičen [za zadevno premijsko obdobje v okviru shem pomoči za govedo].“

– Uredba št. 796/2004

29 Uredba št. 796/2004 je razveljavila Uredbo št. 2419/2001. Na podlagi člena 81, drugi odstavek, se Uredba št. 796/2004 uporablja za zahtevke za pomoč, ki se nanašajo na tržna leta ali premijska obdobja z začetkom 1. januarja 2005.

30 V dvanajsti, petinpetdeseti in šestinpetdeseti uvodni izjavi Uredbe št. 796/2004 je določeno:

„(12) Uredba […] št. 1782/2003 omogoča državam članicam, da izbirajo glede uporabe nekaterih shem pomoči, predvidenih v tej uredbi. Ta uredba mora zato določiti določbe o potrebah upravljanja in nadzora v zvezi z možnimi izbirami, ki se lahko sprejmejo. Določbe, ki naj bi se določile v tej uredbi, se torej lahko uporabljajo le v obsegu, v katerem so države članice take izbire sprejele.

[…]

(55) Za zaščito finančnih interesov Skupnosti bi bilo treba sprejeti ustrezne ukrepe za boj proti nepravilnostim in goljufijam. Sprejeti bi bilo treba posebne določbe za nepravilnosti, ki se ugotovijo v zvezi z merili o izpolnjevanju pogojev za različne zadevne sheme pomoči.

(56) Sistem znižanj in izključitev, predviden v Uredbi […] št. 1782/2003 glede obveznosti navzkrižne skladnosti, pa ima drug cilj, in sicer spodbuditi […] kmete, da spoštujejo obstoječo zakonodajo na različnih področjih navzkrižne skladnosti.“

31 V naslovu III Uredbe št. 796/2004, ki ureja preverjanja, je poglavje III z naslovom „Preverjanja v zvezi z navzkrižno skladnostjo“. V tem poglavju člen 48(1), prvi in

drugi pododstavek, točki (b) in (c), določa, da je vsak pregled na kraju samem predmet poročila, ki ga pripravi pristojni organ in vsebuje več delov. Eden od teh mora ločeno opisati izvedene preglede posebej za vsak akt in standard, medtem kot mora en del, imenovanocenjevalni, oceniti pomembnost neskladnosti v zvezi z vsakim aktom in/ali standardom na podlagi meril resnosti, obsega, stalnosti in ponavljanja, z navedbo dejavnikov, ki imajo za posledico povečanje ali zmanjšanje znižanja, ki ga je treba uporabiti.

32 V naslovu IV Uredbe št. 796/2004 so določena pravila na področju podlage za izračun pomoči, znižanj in izključitev.

33 V okviru tega naslova so v poglavju I z naslovom „Ugotovitve v zvezi z merili o izpolnjevanju pogojev“ v členih od 57 do 63 določbe, ki se uporabljajo glede premij „na živa“, med njimi tudi člen 59, ki določa znižanja in izključitve glede goveda, za katero se zaprosi za pomoč.

34 V poglavju II, ki je pod istim naslovom „Ugotovitve v zvezi z navzkrižno skladnostjo“, so med drugim te določbe:

„*Člen 66*

Uporaba znižanj v primeru malomarnosti

1. Brez vpliva na člen 71, kadar je ugotovljena neskladnost zaradi malomarnosti kmeta, se uporabi znižanje za celotni znesek neposrednih plačil, kakor je opredeljeno

v členu 2(d) Uredbe […] št. 1782/2003, ki je bil ali mora biti odobren za zadevnega kmeta po zahtevku za pomoč, ki ga je predložil ali ga še bo predložil v koledarskem letu ugotovitve. To znižanje je praviloma 3 % celotnega zneska.

Plačilna agencija lahko na podlagi ocene, ki jo zagotovi pristojni organ v poročilu o kontroli v skladu s členom 48(1)(c), sklene znižati odstotek na 1 % ali ga povečati na 5 % celotnega zneska ali v primerih iz drugega pododstavka člena 48(l)(c) ne uvesti nobenih znižanj.

2. Kadar je bil ugotovljen več kakor en primer neskladnosti v zvezi z različnimi akti ali standardi na istem področju navzkrižne skladnosti, se ti primeri za določitev znižanja v skladu z odstavkom 1 štejejo za eno neskladnost.

3. Kadar je bila ugotovljena več kakor ena neskladnost v zvezi z različnimi področji navzkrižne skladnosti, se postopek za določitev znižanja, naveden v odstavku 1, uporabi posamično za vsako neskladnost.

Vendar pa se neskladnost s standardom, ki predstavlja tudi zahtevo, obravnava kot ena neskladnost.

Posledični odstotki znižanj se seštejejo. Največje znižanje pa ne presega 5 % skupnega zneska iz odstavka 1.

4. Kadar so bile ugotovljene ponovne neskladnosti, se brez vpliva na primere namerne neskladnosti v skladu s členom 67, odstotek, določen v skladu z odstavkom 1 pri prvi neskladnosti, pomnoži s faktorjem tri v zvezi s prvo ponovitvijo. V primeru, ko je bil ta odstotek določen v skladu z odstavkom 2, plačilna agencija za ta namen ugotovi odstotek, ki bi bil uporabljen za prvo neskladnost z zadevno zahtevo ali standardom.

Pri nadaljnjih ponovitvah se večkratnik tri uporablja za vsak rezultat znižanja, določenega v zvezi s prejšnjo ponovljeno neskladnostjo. Največje znižanje pa ne presega 15 % skupnega zneska iz odstavka 1.

Ko je dosežen odstotek 15 %, plačilna agencija obvesti zadevnega kmeta, da se šteje, če se ista neskladnost ponovno ugotovi, da je deloval namerno v smislu člena 67. Če se pozneje ugotovi nadaljnja neskladnost, se odstotek znižanja, ki ga je treba uporabiti, določi tako, da se rezultat prejšnje pomnožitve, kjer je to primerno, pomnoži s faktorjem tri, preden se uporabi omejitev 15 %, kakor je predvideno v zadnjem stavku drugega pododstavka.

5. Če se ugotovi ponovljena neskladnost skupaj z drugo neskladnostjo ali z drugo ponovljeno neskladnostjo, se posledični odstotki znižanja seštejejo. Brez poseganja v tretji pododstavek odstavka 4 pa največje znižanje ne presega 15 % skupnega zneska iz odstavka 1.

Člen 67

Uporaba znižanj in izključitev v primerih namerne neskladnosti

1. Kadar je ugotovljeno neskladnost kmet povzročil namerno, je brez vpliva na člen 71 znižanje, ki ga je treba uporabiti za celotni znesek iz prvega pododstavka člena 66(1), praviloma 20 % tega celotnega zneska.

Plačilna agencija pa lahko na podlagi ocene pristojnega nadzornega organa v poročilu o kontroli v skladu s členom 48(l)(c) sklene, da bo znižala odstotek na ne manj kakor 15 % ali, kadar je to primerno, povečala znesek do 100 % celotnega zneska.

2. Kadar se namerna neskladnost nanaša na posebno shemo pomoči, se kmet izključi iz te sheme pomoči za zadevno koledarsko leto.

V primerih izjemnega obsega, resnosti ali stalnosti ali kadar so ugotovljene ponavljajoče namerne neskladnosti, je kmet tudi izključen iz zadevne sheme pomoči v naslednjem koledarskem letu.“

Časovna uporaba upravnih kazni, predvidenih z akti Skupnosti

35 V členu 1 Uredbe št. 2988/95 je določeno:

„1. Za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti se sprejmejo splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo Skupnosti.

2. ‚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."

36 V členu 2(2), drugi stavek, iste uredbe je določeno:

„Če so se določbe o upravnih kaznih v predpisih Skupnosti pozneje spremenile, se za nazaj uporabljajo milejše določbe."

Nacionalna ureditev

37 V Nemčiji je v zakonu o prenosu reforme skupne kmetijske politike (Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik) z dne 21. julija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1763) določeno, da je premijo za kravo dojiljo od 1. januarja 2005 treba plačati kot premijo, ki spada k shemi enotnega plačila iz naslova III Uredbe št. 1782/2003. Poleg tega ta zakon določa regionalno izvajanje sheme enotnega plačila.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

38 R. Jager je maja 2001 pri Amt zahteval dodelitev premij za krave dojilje za 71 goved za leto 2001.

39 Amt je z odločbo z dne 24. januarja 2002 v celoti zavrnil ta zahtevek z obrazložitvijo, da so bile med kontrolo na kraju samem ugotovljene nepravilnosti v smislu člena 10c(1) Uredbe št. 3887/92, pri čemer je bilo odstopanje večje od 20 % števila upravičenih živali.

40 R. Jager je po tem, ko z ugovorom ni uspel, 25. julija 2002 pri Verwaltungsgericht Schwerin vložil tožbo.

41 To sodišče v predložitveni odločbi navaja, da je glede člena 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 in sodbe z dne 1. julija 2004 v zadevi Gerken (C-295/02, ZOdl., str. I-6369),

ki določata načelo uporabe najmilejše kazni, Uredba št. 118/2004 v vsakem primeru upoštevna za zadevni spor, ker je slednja uredba v člen 39(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2419/2001 vpeljala največjo omejitev, kar pomeni, da pomoči ni mogoče znižati za več kakor za 20 % skupnega zneska pomoči, do katerega je nosilec kmetijskega gospodarstva upravičen za zadevno premijsko obdobje v okviru shem pomoči za govedo.

42 Vendar navedeno sodišče meni, da je Uredba št. 796/2004, ki se uporablja za zahtevke za pomoč, vložene za tržna leta ali premijska obdobja, ki se začnejo 1. januarja 2005, za R. Jagra še ugodnejša. Členi od 57 do 63 te uredbe, ki naj bi sicer v pretežnem delu povzeli določbe členov od 36 do 43 Uredbe št. 2419/2001, naj namreč ne bi vsebovali določbe, ki bi bila analogna členu 39 zadnjenavedene uredbe. Tako naj bi bil neobstoj kazni najmilejša kazen, ki bi lahko doletela R. Jager.

43 Verwaltungsgericht Schwerin pa se vendarle sprašuje, ali bi bilo treba to ugodnejšo določbo uporabiti v postopku v glavni stvari, ker se v Nemčiji od 1. januarja 2005 premija za kravo dojiljo dodeli kot enotno plačilo, tako da se določbe o premijah „na žival“ iz členov od 57 do 63 Uredbe št. 796/2004 v tej državi članici ne uporabljajo.

44 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Schwerin prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba določbo, ki predvideva milejše kazni (kar zadeva premije za živali), uporabiti retroaktivno, čeprav se ta določba načeloma uporablja samo za obdobje,

v katerem se v zadevni državi članici, v kateri je bil vzpostavljen sistem neposredne podpore, premije za živali ne dodeljujejo več?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve glede obsega vprašanja za predhodno odločanje

45 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da se določbe iz členov od 57 do 63 Uredbe št. 796/2004 uporabljajo retroaktivno za zahtevek za pomoč „na žival“, za katerega *ratione temporis* velja Uredba št. 3887/92, s katero je prišlo do izključitve od pomoči na podlagi člena 10c zadnjenavedene uredbe, medtem ko se navedene določbe Uredbe št. 796/2004 v zadevni državi članici *ratione materiae* ne uporabljajo.

46 V postopku sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenem s členom 234 ES, je naloga Sodišča dati nacionalnemu sodišču uporaben odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. V ta namen mora Sodišče po potrebi preoblikovati predloženo vprašanje (sodbi z dne 4. maja 2006 v zadevi Haug, C-286/05, ZOdl., str. I-4121, točka 17, in z dne 8. marca 2007 v zadevi Campina, C-45/06, ZOdl., str. I-2089, točka 30).

47 Poleg tega je naloga Sodišča razložiti vse določbe prava Skupnosti, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, čeprav te določbe niso izrecno navedene

v vprašanjih, ki jih postavijo ta sodišča (glej sodbo z dne 19. novembra 2002 v zadevi Strawson in Gagg & Sons, C-304/00, Recueil, str. I-10737, točka 58, ter zgoraj navedeno sodbo Campina, točka 31).

48 Iz predložitvene odločbe izhaja, da vprašanje za predhodno odločanje temelji na predpostavki, da glede nepravilnosti, ki je predmet postopka v glavni stvari, namreč nespoštovanja pravil o identifikaciji in registraciji, določenih z Uredbo št. 1760/2000, glede goveda, na katero se zahtevki za pomoč ne nanašajo, naj Uredba št. 796/2004, ki je začela veljati med postopkom o glavni stvari – v nasprotju z uredbama št. 3887/92 in št. 2419/2001, ki je razveljavila in nadomestila zadnjenavedeno – ne bi več predvidevala nobene kazni.

49 Vendar je predpostavka napačna, kot so pravilno zatrjevali R. Jager, grška vlada in Komisija Evropskih skupnosti.

50 Res je – kot je navedlo predložitveno sodišče – da v nasprotju s členi od 36 do 43 Uredbe št. 2419/2001, ki so vsebovali določbe o osnovi za izračun, znižanja in izključitve od zahtevkov za pomoč „na žival“, členi od 57 do 63 Uredbe št. 796/2004, ki imajo isti predmet, ne vsebujejo določbe, ki bi bila analogna členu 39 Uredbe št. 2419/2001, ki se je tako kot člen 10c Uredbe št. 3887/92, ki ga je nadomestil, posebej nanašal na znižanje zneska pomoči za govedo, če ne bi bila spoštovana pravila o registraciji in identifikaciji, ki so bila uvedena z Uredbo št. 1760/2000, glede živali, na katere se zahtevki za pomoč niso nanašali.

51 Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da Uredba št. 796/2004 glede tega ne vsebuje več nobene določbe.

52 V reformi skupne kmetijske politike (SKP) – ki je bila uvedena z Uredbo št. 1782/2003 in glede katere Uredba št. 796/2004 natančneje opredeljuje nekatera podrobna pravila za uporabo – namreč pravila o registraciji in identifikaciji goveda, ki so določena z Uredbo št. 1760/2000 – kot izhaja iz člena 3(1) Uredbe št. 1782/2003 v povezavi s členom Priloge III, točka A(8), k tej uredbi – zdaj spadajo k predpisanim zahtevam ravnanja, ki jih mora na podlagi navzkrižne skladnosti upoštevati vsak upravičenec do neposrednih plačil, in sicer tako v državah članicah, ki so sprejele shemo enotnega plačila iz naslova III Uredbe št. 1782/2003, kot v tistih državah članicah, ki so se na podlagi člena 68 te uredbe odločile za delno „vezavo“ plačil za govedino iz naslova IV iste uredbe, in sicer tako glede goveda, za katero zahtevki za pomoč niso bili vloženi, kot za govedo, za katero so bili zahtevki za pomoč vloženi.

53 Vendar v skladu s členom 6(1) in 7(1) Uredbe št. 1782/2003 ter kot izhaja iz druge uvodne izjave te uredbe, zaradi kršitve pravil o navzkrižni skladnosti pride do znižanj in izključitev, ki so določena v členih 66 in 67 Uredbe št. 796/2004.

54 Zato nespoštovanje pravil o identifikaciji in registraciji, ki so določena z Uredbo št. 1760/2000, glede goveda, za katero se – kot v postopku v glavni stvari – pomoč ne zahteva, urejata navedena člena 66 in 67, ki se nanašata na navzkrižno skladnost.

55 Nasprotno se členi od 57 do 63 Uredbe št. 796/2004, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, ne uporabljajo v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ker predvidevajo znižanja in izključitve, ki se uporabljajo takrat, kadar merila o upravičenosti v zvezi z zahtevki za pomoč „na žival“ niso spoštovana.

56 Na eni strani se namreč – kot izhaja iz člena 138 Uredbe št. 1782/2003 in člena 59 Uredbe št. 796/2004 – te določbe kot pravila glede kršitve meril o upravičenosti uporabljajo le, če se zahteve glede identifikacije in registracije iz Uredbe št. 1760/2000 ne spoštujejo glede goveda, na katero se nanašajo zahtevki za pomoč.

57 Na drugi strani in iz istega razloga so take določbe, kot izhaja iz dvanajste uvodne izjave Uredbe št. 796/2004, edine, ki se lahko uporabljajo v državah članicah, ki so se odločile za delno „vezavo“ plačil za govedino, tako da se ne uporabljajo v državah – kot na primer v Zvezni republiki Nemčiji – ki so že na začetku sprejele shemo enotnega plačila.

58 Glede na navedeno in za koristen odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča je treba preoblikovati zastavljeno vprašanje in meniti, da želi navedeno sodišče z njim izvedeti, ali je treba člen 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da se določbe iz členov 66 in 67 Uredbe št. 796/2004 uporabljajo retroaktivno za zahtevek za pomoč „na žival“, za katerega *ratione temporis* velja Uredba št. 3887/92, s katero je prišlo do izključitve od prejemanja pomoči na podlagi člena 10c te uredbe.

Razlaga člena 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95

59 V skladu s sodno prakso Sodišča je načelo retroaktivne uporabe milejše kazni del skupnih ustavnih tradicij držav članic, tako da mora biti upoštevano kot splošno načelo prava Skupnosti, katerega spoštovanje zagotavlja Sodišče in po katerem se mora ravnati nacionalno sodišče (glej v tem smislu sodbo z dne 3. maja 2005 v združenih zadevah Berlusconi in drugi, C-387/02, C-391/02 in C-403/02, ZOdl., str. I-3565, točke od 67 do 69, ter zgoraj navedeno sodbo Campina, točka 32).

60 To načelo se izraža zlasti v členu 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95, ki je določba, na podlagi katere morajo pristojni organi za ravnanje, ki pomeni nepravilnost v smislu prvega odstavka tega člena, retroaktivno uporabiti poznejše spremembe, ki so jih uvedle določbe sektorskih predpisov Skupnosti, s katerimi so bile uvedene milejše upravne kazni (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 41; zgoraj navedeni sodbi Gerken, točka 61, in Campina, točka 33, ter sodbo z dne 24. maja 2007 v zadevi Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, ZOdl., str. I-3997, točka 55).

61 Kot je Sodišče že razsodilo, 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 (glej v tem smislu sodbo z dne 16. marca 2006 v zadevi Emsland-Stärke, C-94/05, ZOdl., str. I-2619, točka 50 in navedena sodna praksa).

62 Zato je treba preskusiti, ali so izpolnjeni pogoji iz točke 60 te sodbe v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari.

63 Najprej je treba ugotoviti, da glede goveda, za katero se pomoč ni zahtevala, nespoštovanje pravil o identifikaciji in registraciji, ki so bila uvedena z Uredbo št. 1760/2000, za katero se člen 10c Uredbe št. 3887/92 v zadevi v glavni stvari uporablja *ratione temporis*, pomeni „nepravilnost“ v smislu člena 1(2) Uredbe št. 2988/95, ker ta kršitev prava Skupnosti lahko oškoduje splošni proračun Skupnosti (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Gerken, točka 49).

64 Drugič, spomniti je treba, da popolna izključitev od zadevne sheme pomoči „na živaL“ za obdobje dvanajstih mesecev, do katere je prišlo pred pregledom iz člena 10c(3) Uredbe št. 3887/92, kot je izključitev, določena v zadevi v glavni stvari, očitno pomeni „upravno kazen“ v smislu člena 2(2) Uredbe št. 2988/95 (glej v tem smislu sodbo z dne 16. maja 2002 v zadevi Schilling in Nehring, C-63/00, Recueil, str. I-4483, točki 26 in 27, ter zgoraj navedeno sodbo Gerken, točka 50; po analogiji glej tudi zgoraj navedeni sodbi National Farmers' Union in drugi, točka 40, in Haug, točka 21).

65 Tretjič, glede vprašanja, ali se je ta sistem kazni „pozneje spremenil“ v smislu člena 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95, je treba spomniti, da je po uvedbi zahtevka za pomoči „na živaL“, ki je predmet spora o glavni stvari, Uredbo št. 3887/92 razveljavila in nadomestila Uredba št. 2419/2001.

66 Kot je ugotovilo predložitveno sodišče in kot so to prav tako priznale vse zainteresirane stranke, ki so pri Sodišču predložile stališča, se člen 39(1) zadnjenavedene uredbe, ki v različici, spremenjeni s členom 1(11)(a) Uredbe št. 118/2004, uvaja največjo omejitev znižanja, ki se glede goveda, za katero se pomoč ni zahtevala, uporabi ob nespoštovanju pravil o identifikaciji in registraciji iz Uredbe št. 1760/2000 in pomeni tako „poznej[šo] spreme[mbo]“ sistema kazni iz člena 10c Uredbe št. 3887/92. Namen člena 39(1), ki je nadomestil navedeni člen 10c, je namreč v okviru sheme pomoči za govedo, ki je bila uvedena z Uredbo št. 1254/1999, omejiti intenzivnost kazni, ki se uporabljajo za to nepravilnost (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Campina, točke od 36 do 38).

67 Navedene zainteresirane stranke pa ne strinjajo glede vprašanja, ali sistem kazni iz členov 66 in 67 Uredbe št. 796/2004, ki je začela veljati po Uredbi št. 118/2004, prav tako pomeni „poznej[šo] spreme[mbo]“ v smislu člena 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95.

68 Komisija zatrjuje, da uporaba zadnjenavedene določbe pomeni spremenjeno presojo zakonodajalca Skupnosti v razmerju do zadevne nepravilnosti. Grška vlada tako kot Amt in v bistvu navaja, da je Uredba št. 796/2004 določbe glede kazni popolnoma spremenila in prilagodila spremenjenim zahtevam sheme enotnega plačila in navzkrižne skladnosti, uvedenima z Uredbo št. 1782/2003. Niti uvodne izjave Uredbe št. 796/2004 niti njen splošni okvir naj ne bi omogočali zaključka, da naj bi bile kazni iz členov 66 in 67 navedene uredbe sprejete s ciljem v prihodnje kaznovati mileje določene nepravilnosti, ki so bile storjene po prejšnji ureditvi.

69 R. Jager nasprotno meni, da naj uporabe Uredbe št. 796/2004 ne bi bilo mogoče samodejno izključiti samo zato, ker se umešča v okviru reforme SKP. Predložitveno sodišče in pristojni nacionalni organi naj bi namreč morali v največji možni meri upoštevati navedeno uredbo, da bi s primerjalnim izračunom na podlagi podatkov, ki se nanašajo na postopek v glavni stvari, določili, ali njena člena 66 in 67 privedeta do milejše kazni za zadevno ugotovljeno nepravilnost.

70 Glede tega je vseeno treba ugotoviti, da – kot je v točkah od 71 do 73 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec – cilj sistema kazni, uvedenega v členih 66 in 67 Uredbe št. 796/2004, ni spremeniti vrste ali intenzivnosti kazni, ki se uporabljajo v okviru sheme pomoči za govedo, uvedene z Uredbo št. 1254/1999, temveč jih od začetka veljavnosti Uredbe št. 1782/2003 prilagoditi novemu pravnemu okviru, ki izhaja iz reforme SKP, ki je bila uvedena z zadnjenavedeno uredbo, da bi se ohranila usklajenost sistema kazni, ki se uporabljajo za sheme zadevnih pomoči, glede načel, na katerih temelji ta reforma. Sistem, ki je bil uveden s členoma 66 in 67 Uredbe št. 796/2004, zato ne izraža spremembe presoje zakonodajalca Skupnosti glede primernosti kazni v razmerju do resnosti zadevne nepravilnosti.

71 Kot izhaja zlasti iz člena 4(1) Uredbe št. 1782/2003, druge in štiriindvajsete uvodne izjave te uredbe ter petinpetdesete in šestinpetdesete uvodne izjave Uredbe št. 796/2004, je namreč namen sheme znižanj in izključitev, ki se uporablja za navzkrižno skladnost, spodbujati kmete k spoštovanju prava Skupnosti, ki obstaja na različnih področjih navedene navzkrižne skladnosti, da bi v SKP vključili med drugim pravila o javnem zdravju in zdravju živali, okolju in dobrem počutju živali.

72 Kot je navedla Komisija na obravnavi, je člena 10c Uredbe št. 3887/92 in 39(1) Uredbe št. 2419/2001, kot je bil spremenjen z Uredbo št. 118/2004 – ker glede goveda, na katero se zahtevki za pomoč ne nanašajo, predvidevata uporabo kazni zaradi nespoštovanja pravil o identifikaciji in registraciji, ki so bila uvedena z Uredbo št. 1760/2000 – res mogoče obravnavati kot člena, ki zasledujeta cilj, analogen navzkrižni skladnosti.

73 Vendar je treba ugotoviti, da se zaradi reforme SKP in po njej spoštovanje istih pravil uvršča v povsem drugačen pravni okvir, ki predvideva sistem podpore, vendar ne več proizvodnji, temveč proizvajalcu v obliki enotnega plačila, ki je odvisno od spoštovanja številnih predpisov s področij, kot so javno zdravje in zdravje živali, okolje in dobro počutje živali. Navedena pravila tako spadajo h globalnemu sistemu, v katerem v skladu s členom 3(1) Uredbe št. 1782/2003 na eni strani zavezujejo vse prejemnike neposrednih plačil kot skupna pravila, ki se uporabljajo za vse sheme pomoči, urejene s to uredbo, in zato zunaj okvira zgolj shem pomoči za govedo, in so na drugi strani samo nekatera od pravil, ki jih je treba spoštovati glede navzkrižne skladnosti.

74 Ob upoštevanju navedenega cilja je bil zakonodajalec Skupnosti prisiljen prilagoditi shemo znižanj in izključitev, ki se uporabljajo, če niso spoštovana pravila o identifikaciji in registraciji goveda, uvedena z Uredbo št. 1760/2000, in sicer tako glede podlage za kazen kot njenega zneska, da bi se izognil neusklajenosti s pravili o navzkrižni skladnosti, ki so bila medtem uvedena z Uredbo št. 1782/2003.

75 Tako se glede podlage za kazen ta pravila o identifikaciji in registraciji goveda, ki poslej spadajo med skupna pravila, ki jih morajo spoštovati vsi upravičenci do neposrednih plačil, znižanja in izključitve, ki se uporabljajo v primeru nespoštovanja navedenih pravil, kot so pravila iz členov 66 in 67 Uredbe št. 796/2004, ne uporabljajo več samo za zneske, ki so bili pobrani v okviru shem pomoči za govedo, temveč – kot je določeno v členu 6(1) Uredbe št. 1782/2003 – za celoten znesek neposrednih plačil, določenih v zadnjenavedeni uredbi.

76 Glede tega je prav tako treba pojasniti, da celoten znesek neposrednih plačil, dodeljenih v okviru izvajanja reforme SKP, ne ustreza celotnemu znesku neposrednih plačil, ki so bila prejeta v okviru ureditve, veljavne pred to.

77 Kot izhaja iz člena 6(1) Uredbe št. 1782/2003, je namreč celoten znesek neposrednih plačil, na podlagi katerega so določena znižanja iz Uredbe št. 796/2004, predmet modulacije, predvidene v členu 10(1) Uredbe št. 1782/2003, ter – če je to potrebno – finančne discipline, določene v njenem členu 11.

78 Poleg tega na ta znesek lahko vpliva izbira, ki je državam članicam ponujena v skladu s členi od 58 do 63 Uredbe št. 1782/2003, da ta celotni znesek uporabijo – enako kot Zvezna republika Nemčija – za regionalizacijo sheme enotnega plačila, zaradi česar taka regionalizacija povzroči pavšalno določitev enotnega plačila v korist upravičencev, ki so v zadevnih regijah.

79 Ker so pravila o identifikaciji in registraciji goveda uvedena z Uredbo št. 1760/2000, odslej zgolj nekatera od pravil, na podlagi katerih lahko pristojni organi – po tem, ko z uporabo člena 48(1)(c) Uredbe št. 796/2004 ocenijo pomembnost neskladnosti glede na vsako od pravil o navzkrižni skladnosti – znižajo ali zvišajo odstotek znižanja ali pa zneska celo sploh ne nižajo, in ki jih je treba spoštovati v zvezi z navzkrižno skladnostjo, znesek kazni ni več samodejno znižanje pomoči – katerega zgornja meja je odvisno od primera določena – ki bi se ga določilo glede na število neskladnosti v razmerju do števila živali na kmetijskem gospodarstvu, temveč izhaja iz uporabe odstotkov vnaprej določenega znižanja, katerega intenzivnost se spreminja v skladu s členom 7(1) Uredbe št. 1782/2003, odvisno od resnosti, obsega, trajnosti in ponavljanja vsakega primera neskladnosti.

80 Poleg tega se na podlagi člena 66(3) Uredbe št. 796/2004, kadar je ugotovljenih več primerov neskladnosti na različnih področjih navzkrižne skladnosti, v mejah določene zgornje meje dodajo odstotki znižanj, ki se nanašajo na vsak primer.

81 Ker pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1782/2003 spoštovanje pravil, ki so prej veljala glede navzkrižne skladnosti, razen pravil o identifikaciji in registraciji goveda, ki so bila uvedena z Uredbo št. 1760/2000, ni bilo pogoj za dodelitev pomoči za govedo in zato ni bilo predmet pregledov pristojnih organov, slednji za namene uporabe kazni glede pomoči ne morejo ugotoviti, ali so bila ta pravila kršena.

82 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da sistema kazni iz členov 66 in 67 Uredbe št. 796/2004, ki je neposredno in tesno povezan z reformo SKP, uvedeno z Uredbo št. 1782/2003, ni mogoče uporabiti, kadar niso spoštovana navedena pravila o identifikaciji in registraciji goveda, za katero *ratione temporis* velja Uredba št. 3887/92, saj bi popačil shemo navzkrižne skladnosti, kot jo je zasnoval zakonodajalec Skupnosti v navedeni reformi.

83 Zato je treba – ne da bi bilo treba preskusiti, ali bi uporaba, čeprav je mogoča, določb tega sistema kazni ali, odvisno od primera, nekaterih določb pomenila milejšo upravno kazen v položaju, v kakršnem je R. Jager – zaključiti, da se na navedeni sistem, ker v smislu člena 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 ni „pozneje spremenil[a]“ sistema kazni, določenega v Uredbi št. 2419/2001, kot je bila spremenjena z Uredbo št. 118/2004, ni mogoče sklicevati v okoliščinah, kakršne so v zadevi v glavni stvari.

84 Nasprotno, kot je ugotovilo predložitveno sodišče in kot so priznale vse stranke, ki so pri Sodišču predložile stališča, se je na člen 39(1) Uredbe št. 2419/2001 v različici, ki izhaja iz Uredbe št. 118/2004, v takih okoliščinah mogoče sklicevati. Ta določba, ki pomeni – kot je bilo ugotovljeno v točki 66 te sodbe – tako „poznej[šo] spreme[mbo]“ člena 10c Uredbe št. 3887/92, namreč s tem, da je med drugim uvedla najvišjo omejitev znižanja, ki se lahko uporabi, obsega sistem milejših kazni od tistih, ki so določene v zadnjenavedeni določbi. Zato mora predložitveno sodišče glede R. Jagra retroaktivno uporabiti določbe navedenega člena 39(1).

85 Iz navedenega izhaja, da je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti tako, da je treba člen 2(2), drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 razlagati tako, da členov 66 in 67 Uredbe št. 796/2004 ni mogoče uporabiti retroaktivno za zahtevek za pomoč „na živa“, za katero se *ratione temporis* uporablja Uredba št. 3887/92, ki je privedla do izključitve od pomoči na podlagi člena 10c te uredbe.

Stroški

86 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 (veliki senat) razsodilo:

Člen 2(2), drugi stavek, Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti je treba

razlagati tako, da členov 66 in 67 Uredbe Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, kot je bila spremenjena in popravljena z Uredbo Komisije (ES) št. 239/2005 z dne 11. februarja 2005, ni mogoče uporabiti retroaktivno za zahtevek za pomoč „na žival“, za katero se *ratione temporis* uporablja Uredba 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, kot je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 2801/1999 z dne 21. decembra 1999, ki je privedla do izključitve od pomoči na podlagi člena 10c te uredbe.

Podpisi