



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 24. oktobra 2013¹

Zadeva C-396/12

A. M. van der Ham

A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska))

„Skupna kmetijska politika — Uredba (ES) št. 1698/2005 — Podpora za razvoj podeželja — „Cross-compliance“ — Znižanje plačil v primeru neskladnosti z zahtevami pomoči — Pojem „namerne neskladnosti“ — Odgovornost za krivdno ravnanje tretjega“

I – Uvod

1. Morda je presenetljivo, vendar je vnos gnojila v tla v sodni praksi Sodišča ena najpomembnejših tem kmetijsko-okoljskega prava.² Zato je bilo smiselno določiti, da je prejemanje kmetijskih subvencij odvisno od upoštevanja zadevnih določb. To se je zgodilo z uvedbo tako imenovanega „cross-compliance“ v Uredbi (ES) št. 1782/2003³ in razširitvijo na druge sheme podpor, predvsem na podporo iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) v skladu z Uredbo (ES) št. 1698/2005,⁴ ki jo je treba preučiti v obravnavanem primeru.

2. Sedaj se postavlja vprašanje, pod katerimi pogoji je prejemnik podpore odgovoren za kršitev določb o vnosu gnojil v tla na zemljiščih, za katera prejema podporo. Pri tem nizozemsko Raad van State Sodišču postavlja vprašanja, ki so zanimiva tudi izven okvira kmetijsko-okoljskega prava. Gre namreč za pogoje namernega ravnanja in njegovo ugotavljanje ter za to, v kolikšni meri je lahko za ravnanja drugih odgovoren prejemnik, če jim je naročil, naj vnesejo gnojilo v tla.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Glej na primer sodbne z dne 8. marca 2001 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-266/00, Recueil, str. I-2073), z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-322/00, Recueil, str. I-11267), z dne 8. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Španiji (C-416/02, ZOdl., str. I-7487), z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-526/08, ZOdl., str. I-6151), z dne 13. decembra 2012 v zadevi Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12) in z dne 3. oktobra 2013 v zadevi Brady (C-113/12).

3 — Uredba Sveta 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269).

4 — Uredba Sveta z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, str. 1).

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

3. Okvir prava Unije določajo Uredba (ES) št. 1698/2005 ter Uredbi (ES) št. 1975/2006⁵ in št. 796/2004,⁶ izdani za njeno izvajanje.

1. Uredba (ES) št. 1698/2005

4. Na podlagi Uredbe (ES) št. 1698/2005 se dodeli podpora za razvoj podeželja. V skladu s členom 51 morajo kmeti, ki so upravičeni do take podpore, za njihovo celotno gospodarstvo izpolnjevati določene okoljske minimalne zahteve. Odstavek 1 v zadevni različici določa:

„1. Če upravičenci, ki prejemajo plačila po členu 36(a)(i) do (v) ter (b)(i), (iv) in (v), zaradi dejanja ali opustitve, za katero so neposredno odgovorni, na celotnem gospodarstvu ne spoštujejo obveznih zahtev iz členov 4 in 5 ter Prilog III in IV Uredbe (ES) št. 1782/2003, se skupni znesek njihovih plačil, dodeljenih v koledarskem letu, v katerem je prišlo do kršitve, zniža ali ukine.

Znižanje ali ukinitve iz prvega pododstavka se uporablja tudi za primere, v katerih upravičenci, ki prejemajo plačila po členu 36(a)(iv) zaradi dejanja ali opustitve, za katero so neposredno odgovorni, na celotnem gospodarstvu ne spoštujejo minimalnih zahtev za uporabo gnojil in sredstev za zaščito rastlin iz člena 39(3).“

5. K navedenim zahtevam v skladu s členom 4 in Prilogo III, točka 4, k Uredbi (ES) št. 1782/2003 sodi Direktiva 91/676.⁷ Države članice v skladu s to direktivo sprejmejo pravila o vnosu gnojil v tla.

2. Uredba (ES) št. 1975/2006

6. Člen 22 Uredbe št. 1975/2006 določa, da v zvezi z znižanji in izključitvami, ki se uporabljajo po ugotovitvi neskladnosti, med drugim velja člen 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004. Ta sklic je bil z učinkom od 1. januarja 2010 črtan s členom 1, točka 10, Uredbe (ES) št. 484/2009.⁸

7. Člen 23, pododstavka 2 in 3, Uredbe št. 1975/2006, naslovljen „Izračun znižanj in izključitev“, določa izračun znižanja:

„Kadar je neskladnost posledica malomarnosti upravičenca, se znižanje izračuna v skladu s pravili iz člena 66 Uredbe (ES) št. 796/2004.

V primeru namerne neskladnosti se znižanje izračuna v skladu s členom 67 Uredbe (ES) št. 796/2004.“

5 — Uredba Komisije z dne 7. decembra 2006 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL L 368, str. 74), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1396/2007 z dne 28. novembra 2007 o popravku Uredbe (ES) št. 1975/2006 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL L 311, str. 3).

6 — Uredba Komisije z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije ter integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 in Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009, ter za izvajanje navzkrižne skladnosti, predvidene v Uredbi Sveta (ES) št. 479/2008 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 243), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 380/2009 z dne 8. maja 2009 (UL L 116, str. 9).

7 — Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68).

8 — Uredba Komisije z dne 9. junija 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1975/2006 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL L 145, str. 25).

3. Uredba (ES) št. 796/2004

8. Člen 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004 je prvotno določal:

„Za namene uporabe člena 6(1) Uredbe (ES) št. 1782/2003 se dejanje ali opustitev dejanja neposredno pripiše posameznemu kmetu, ki je sam povzročil neskladnost in ki je v času te neskladnosti pristojen za kmetijsko gospodarstvo, površino, proizvodno enoto ali zadevno žival. Kadar je bilo zadevno kmetijsko gospodarstvo, površina, proizvodna enota ali žival prenesena na kmeta po začetku neskladnosti, se šteje, da je prevzemnik prav tako odgovoren, če je ohranjal neskladnost, pod pogojem, da bi bil lahko smiselno ugotovil in končal neskladnost.“

9. Člen 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004 je bil s členom 2, točka 3, Uredbe (ES) št. 239/2005⁹ spremenjen tako, da je bila beseda „sam“ črtana iz različnih, vendar ne vseh jezikovnih različic besedila.

10. Člen 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004 je bil razveljavljen s členom 2, točka 3, Uredbe (ES) št. 319/2008¹⁰ (v nadaljevanju: Uredba 319/2008) z učinkom od 1. aprila 2008, člen 3 zadnjenavedene uredbe pa je določil:

„Člen 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004, kot je bil določen, preden je bil črtan s členom 2(3) te uredbe, ostaja veljaven za namene uporabe člena 22(1) Uredbe (ES) št. 1975/2006.“

11. Člena 66 in 67 Uredbe (ES) št. 796/2004 določata, za koliko se zniža pomoč v primeru malomarnosti in v primeru namerne neskladnosti.

B – Nizozemsko pravo

12. V skladu s členom 5(1) Besluit gebruik meststoffen (vladna uredba o uporabi gnojil), ki je bila sprejeta za prenos Direktive 91/676, je prepovedana uporaba živinskih gnojil na travnikih in kmetijskih zemljiščih, razen če se uporablja tako, da so emisije majhne.

13. Člen 2(1) Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (smernice o pravnem okviru za navzkrižno skladnost v skupni kmetijski politiki, v nadaljevanju: smernice) določa, da se dohodkovna podpora, odobrena v okviru skupne kmetijske politike, pri kršitvi obveznosti, povezanih z odobritvijo podpore, zniža za določen odstotek.

14. Člen 8(1) smernic za vsako namerno neizpolnitev zahteve ali pravila na splošno določa 20-odstotno znižanje, pri čemer je treba pri presoji namernosti vsekakor upoštevati ta merila iz člena 8(2) smernic:

- a) pri opisu zadevne zahteve navzkrižne skladnosti se vzpostavi neposredna vez z namernostjo povzročene kršitve;
- b) zapletenost zadevne zahteve navzkrižne skladnosti;
- c) vprašanje, ali gre za dolgoročno ustaljeno politiko;

9 — Uredba Komisije z dne 11. februarja 2005 o spremembi in popravku Uredbe (ES) št. 796/2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL L 42, str. 3).

10 — Uredba Komisije z dne 7. aprila 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 795/2004 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila, predvidenega v Uredbi Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, ter Uredbe (ES) št. 796/2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 (UL L 95, str. 63).

- d) vprašanje, ali gre za aktivno ravnanje ali za zavestno opustitev;
- e) okoliščina, da je bil kmet prej opozorjen na pomanjkljivo izpolnitev zadevne zahteve navzkrižne skladnosti;
- f) obseg neizpolnitve zahteve navzkrižne skladnosti.

15. V prilogi smernic je navedena zahteva navzkrižne skladnosti, da se živinska gnojila uporabljajo tako, da so emisije majhne.

III – Postopek v glavni stvari in predlog za sprejetje predhodne odločbe

16. A. M. van der Ham in A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren (v nadaljevanju: skupaj in vsak zase: van der Ham) sta kmeta na Nizozemskem in prejemnika kmetijsko-okoljske pomoči.

17. V okviru kontrole na kmetijskem gospodarstvu van der Ham, ki je bila opravljena 13. marca 2009, je bilo ugotovljeno, da emisije, do katerih je prišlo pri vnosu gnojila v tla, niso bile majhne. Zadevni travnik je po naročilu van der Hama proti plačilu pognojil kmetijski delavec. Sodišče ni bilo seznanjeno s podrobnimi pogoji za vnos gnojila v tla.

18. College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (vlada province Južna Holandija, v nadaljevanju: College) je na podlagi te ugotovitve van der Hamu pomoč, odobreno za leto 2009, s sklepom z dne 29. julija 2010 znižala za 20 % zaradi namerne kršitve njegovih obveznosti.

19. College običajno na podlagi meril, navedenih v členu 8(2) smernic, presoja, ali zahteva navzkrižne skladnosti namerno ni bila izpolnjena. Pri prepovedi vnosa gnojila v tla, pri katerem emisije niso majhne, gre za „dolgoročno ustaljeno politiko“ v smislu člena 8(2)(c) smernic, zaradi česar se je pri kršitvi prepovedi izhajalo iz namernosti. Ugotovljeno je bilo, da je za vnos gnojila v tla, pri katerem emisije niso bile majhne in ki ga je izvršil kmetijski delavec, odgovoren Van der Ham.

20. College je s sklepom z dne 2. decembra 2010 kot neutemeljen zavrnil ugovor, ki ga je vložil van der Ham. Tudi tožba, vložena na Rechtbank 's-Gravenhage, je bila zavrnjena, Van der Ham pa se je zoper to pritožil na Raad van State. To je Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. Kako je treba razlagati pojem „namerna neskladnost“ iz člena 51(1) Uredbe (ES) št. 1698/2005, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 74/2009 z dne 19. januarja 2009, iz člena 23 Uredbe (ES) št. 1975/2006 in iz člena 67(1) Uredbe (ES) št. 796/2004; ali gre za takšno neskladnost že, kadar je kršena dolgoročno ustaljena politika v smislu člena 8(2)(c) smernic?
2. Ali pravo Unije nasprotuje temu, da se v državi članici šteje, da je bil predpis „namerno“ kršen v smislu navedenih uredb, kadar je podana ena ali več okoliščin:
 - a) pri kršitvi zadevne zahteve navzkrižne skladnosti se predpostavlja, da je storjena namerno;
 - b) zadevna zahteva navzkrižne skladnosti je zapletena;
 - c) gre za dolgoročno ustaljeno politiko;
 - d) gre za aktivno ravnanje ali zavestno opustitev;
 - e) kmet je bil že prej opozorjen na pomanjkljivo izpolnitev zahtev navzkrižne skladnosti;

f. na podlagi obsega neizpolnitve zahteve navzkrižne skladnosti se šteje, da je bilo to storjeno namerno?

3. Ali lahko za „namerno neskladnost“ odgovarja prejemnik pomoči, kadar je dela izvršila tretja oseba po naročilu tega prejemnika?

21. V postopku pred Sodiščem so pisna stališča predložile Evropska komisija, Kraljevina Nizozemska, Republika Slovenija in Republika Estonija. Na ustni obravnavi, ki je bila 25. septembra 2013, sta poleg navedenih svoje stališče podala kmeta Van der Ham, ne pa tudi Estonija.

IV – Pravna presoja

22. V nadaljevanju je najprej treba preučiti, katera različica navedenih uredb je upoštevana (točka A). Nato bom preučila merila za namerno kršitev zahtev (točka B) in okoliščine, v katerih prejemnik pomoči odgovarja za kršitve oseb, ki ravna po njegovem naročilu (točka C).

A – Upošteveno pravno stanje

23. Vprašanja Raad van State se nanašajo na člen 51 Uredbe (ES) št. 1698/2005, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 74/2009, ter brez podrobnejše navedbe upoštevene različice na člen 23 Uredbe (ES) št. 1975/2006 in člen 67 Uredbe (ES) št. 796/2004.

24. Kontrola na kmetijskem gospodarstvu van der Hama je bila opravljena 13. marca 2009. Zato je treba v obravnavanem primeru razlagati tiste različice navedenih uredb,¹¹ ki so veljale v tem časovnem obdobju.

25. V primeru člena 51 Uredbe (ES) št. 1698/2005 je to različica *pred* spremembo z Uredbo (ES) št. 74/2009, saj so zadevne spremembe v tem primeru začele veljati šele s 1. januarjem 2010.

26. Tudi člena 22 in 23 Uredbe (ES) št. 1975/2006 sta bila spremenjena, in sicer s členom 1(10) in (11) Uredbe (ES) št. 484/2009,¹² ampak tudi te spremembe so začele veljati šele s 1. januarjem 2010. Zato je tudi v tem pogledu treba razlagati različico pred spremembo.

27. Končno, Uredba (ES) št. 796/2004 je bila sicer spremenjena šele po kontroli pri van der Hamu 16. maja 2009 z Uredbo (ES) št. 380/2009, vendar pa so se te spremembe uporabljale za zahtevke za pomoč, ki so se nanašali na leta ali premijska obdobja z začetkom 1. januarja 2009. Kasneje je bila ta uredba s členom 86 Uredbe (ES) št. 1122/2009¹³ razveljavljena s 1. januarjem 2010, uporabljala pa se je še naprej za zahtevke za pomoč, ki so se nanašali na tržna leta ali premijska obdobja, ki so se začela pred 1. januarjem 2010. Zato je v obravnavanem primeru treba upoštevati Uredbo (ES) št. 796/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 380/2009. S tem ne nastanejo težave zaradi veljavnosti za nazaj, saj spremembe ne zadevajo določb, ki so upoštevene v obravnavanem primeru.

11 — Glej med drugim sodbi z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Fuß (C-243/09, ZOdl., str. I-9849, točki 39 in 40) in z dne 30. maja 2013 v zadevi Worten (C-342/12, točki 30 in 31).

12 — Uredba Komisije (ES) št. 484/2009 z dne 9. junija 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1975/2006 (UL L 145, str. 25).

13 — Uredba Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL L 316, str. 65).

B – Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje

28. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti, kako je treba razlagati pojem „namerna neskladnost“ iz člena 23 Uredbe (ES) št. 1975/2006 in člena 67(1) Uredbe (ES) št. 796/2004, ter ali je mogoče pojem razlagati tako, da gre za namerno neskladnost že, kadar gre pri kršenem pravilu za dolgoročno ustaljeno politiko. Drugo vprašanje za predhodno odločanje je opredeljeno nekoliko bolj odprto v tej smeri, ali gre za namerno neskladnost, kadar je podana ena ali več okoliščin, določenih v nacionalnih smernicah.

1. Dopustnost

29. Slovenska vlada navaja, da je treba drugo vprašanje za predhodno odločanje omejiti na merilo, ki je že navedeno v prvem vprašanju, namreč, ali je bila kršena dolgoročno ustaljena politika. Glede meril, navedenih v preostalih točkah, naj bi bilo vprašanje zgolj hipotetično in naj ne bi bilo neposredno povezano s postopkom v glavni stvari.

30. Drži sicer, da so akti upravnega organa oprti le na navedeno merilo. Ni pa mogoče izključiti, da so za odločitve v sporu pomembna tudi druga merila. Zato je tudi na drugo vprašanje treba odgovoriti v celoti.

2. Presoja

31. Za odgovor na prvi dve vprašanji je smiselno najprej preučiti pojem namernosti in nato obravnavati nacionalna merila.

a) Pojem namernosti

32. Pojem „namerna neskladnost“ v skladu s členom 23 Uredbe (ES) št. 1975/2006 in členom 67(1) Uredbe (ES) št. 796/2004, kakor navaja predložitveno sodišče, ni opredeljen. Ker uredbi v zvezi s tem tudi ne napotujeta na nacionalno pravo, je treba pojem namernosti razlagati samostojno in enotno za pravo Unije.¹⁴

33. V sodni praksi se pojem namernosti sicer občasno pojavi, vendar pa do sedaj nista niti zakonodajalec niti Sodišče oblikovala splošno veljavne opredelitve.

34. To ponazarjata sodba Afrasiabi in drugi,¹⁵ ki jo navaja predložitveno sodišče, in tam razlagani člen 7(3) in (4) Uredbe (ES) št. 423/2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu.¹⁶ V skladu s francosko različico te določbe je prepovedano zavestno in namerno¹⁷ sodelovanje pri določenih dejavnostih, tako da je Sodišče odločilo, da morata biti oba elementa kumulativno izpolnjena.¹⁸ Nasprotno sta na primer v nemški,¹⁹ angleški²⁰ ali nizozemski²¹ različici Uredbe (ES) št. 423/2007 in sodbe vedenje in namernost kombinirana. Namernost pa že vključuje element vedenja.²²

14 — Glej med drugim sodbe z dne 18. januarja 1984 v zadevi Ekro (327/82, Recueil, str. 107, točka 11), z dne 19. septembra 2000 v zadevi Linster (C-287/98, Recueil, str. I-6917, točka 43) in z dne 21. oktobra 2010 v zadevi Padawan (C-467/08, ZOdl., str. I-10055, točka 32).

15 — Sodba z dne 21. decembra 2011 v zadevi Afrasiabi in drugi (C-72/11, ZOdl., str. I-14285).

16 — Uredba Sveta z dne 19. aprila 2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 103, str. 1).

17 — „Sciemment et volontairement“.

18 — Sodba Afrasiabi in drugi (navedena v opombi 15, točka 64).

19 — „Wissentlich und vorsätzlich“.

20 — „Knowingly and intentionally“.

21 — „Bewust en opzettelijk“.

22 — Glej sodbo z dne 28. oktobra 2010 v zadevi SGS Belgium in drugi (C-367/09, ZOdl., str. I-10761, točka 57).

35. Iz sodbe Afrasiabi vsekakor izhaja, da udeleženci postopka, ki so predložili stališča, upravičeno soglasno trdijo, da pojem namernosti tudi brez izrecne omembe elementa vedenja obsega oba elementa, namreč vedenje²³ in hotenje. To temelji na zadostnem skupnem evropskem prepričanju,²⁴ tako da je tudi mogoče izhajati iz tega, da ga upošteva zakonodajalec Unije, kadar uporablja pojem namernosti.

36. Vedenje in hotenje se morata nanašati na potrebne okoliščine kršitve. Iz sodbe Afrasiabi je v tem pogledu mogoče sklepati, da zadostuje, če storilec privoli v možnost kršitve.²⁵

37. Zapomniti si je torej treba, da namerna neskladnost v smislu člena 23 Uredbe (ES) št. 1975/2006 in člena 67(1) Uredbe (ES) št. 796/2004 predpostavlja vsaj, da se storilec zaveda možnosti neskladnosti in vanjo privoli.

b) Nizozemska merila za ugotavljanje namernosti

38. Sedaj je treba preučiti, ali se je dopustno odpovedati konkretni ugotovitvi vedenja in hotenja in namesto tega domnevati namernost, če so izpolnjeni določeni pogoji, na primer če je neskladnost usmerjena proti dolgoročni ustaljeni politiki.

39. Komisija navaja, da države članice lahko sprejmejo ustrezna pravila, če upoštevajo načeli učinkovitosti in sorazmernosti. V skladu s tem merila ne smejo niti pretirano vplivati na učinkovitost zahtev prava Unije niti te ne smejo biti manj ugodne kot učinkovitost v celoti notranjih zahtev. Ti dve načeli pa sta običajno le toliko odločilni za notranja pravila, kolikor države članice urejajo postopek uporabe materialnega prava Unije, ker ni določb prava Unije.²⁶

40. Zbiranje dokazov sicer sodi na področje procesnega prava; to pa ne velja za pravila presoje dokazov kakršna so obravnavana merila. Ta zadevajo ugotavljanje materialnega pogoja znižanja pomoči, ki ga določa pravo Unije. Zato morajo ta merila spoštovati vsebino tega pogoja. To pomeni, da ne smejo predpostavljati namernosti, če v smislu prava Unije namernost ne obstaja, ne smejo pa niti izključiti namernosti, če ta z vidika prava Unije obstaja.

41. Na učinkovitost pogoja namerne kršitve zahtev bi lahko vplivalo, če bi vsako od teh meril utemeljevalo neovrgljivo domnevo namernosti, kakor to nakazujeta prvi dve vprašanji za predhodno odločanje. Ni namreč mogoče izključiti, da so ta merila izpolnjena, čeprav do kršitve ni prišlo namerno.

42. Vnos gnojil v tla je morda jasen primer. Ta dejavnost se praviloma namerno izvaja na določen način. Če na tem področju obstaja dolgoročna ustaljena politika, je mogoče domnevati, da so udeleženci vedeli za tveganje kršitve pri določeni vrsti vnosa in so vanj vsaj privolili.

23 — Sodba SGS Belgium in drugi, navedena v opombi 22.

24 — V zvezi s tem glej že sklepne predloge generalnega pravobranilca H. Mayrasa z dne 29. oktobra 1975 v zadevi General Motors (26/75, Recueil, str. 1367, 1389).

25 — Navedena v opombi 15 (točka 64). Glede namerne ravnanja glej tudi sodbo z dne 18. maja 2006 v zadevi Komisija proti Španiji (vidra, C-221/04, ZOdl., str. I-4515, točka 71).

26 — Sodbe z dne 14. decembra 1995 v združenih zadevah van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, Recueil, str. I-4705, točka 17), z dne 4. julija 2006 v zadevi Adeneler in drugi (C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točka 95), z dne 12. septembra 2006 v zadevi Eman in Sevinger (C-300/04, ZOdl., str. I-8055, točka 67), z dne 28. junija 2007 v zadevi Bonn Fleisch (C-1/06, ZOdl., str. I-5609, točka 41) in z dne 12. julija 2012 v združenih zadevah Südzucker (C-608/10, C-10/11 in C-23/11, točka 62).

43. Pri drugih kršitvah pa je kljub poznavanju prepovedi mogoče dvomiti v namernost ravnanja. Tak primer so na primer strogo varovane rastlinske vrste v smislu člena 13 Direktive o habitatih,²⁷ ki jih v skladu s členom 51(1) Uredbe (ES) št. 1698/2005 in Prilogo III(A), točka 5, k tej uredbi ni dopustno namerno nabirati ali uničiti, pri čemer zadostuje tudi, da se privoli v možnost škode.²⁸ Te varstvene določbe je na primer mogoče prekršiti s košnjo travnika, na katerem rastejo primerki strogo varovane vrste, ki so bili spregledani kljub skrbnemu pregledu. V takem primeru mora biti vsaj mogoče ovreči nizozemska merila.

44. S pridržkom vsebine meril na drugi strani ni pomislekov glede tega, da – kakor poudarja nizozemska vlada – člen 8(2) nizozemskih smernic v skladu z njegovim besedilom zahteva le, da se pri presoji namernosti *upoštevajo* določena merila. Zgolj upoštevanje primernih meril namreč ne more škoditi.

45. Kar zadeva posamezna merila, je z njimi v večini primerov v obliki, v kakršni so uporabljena v smernicah, očitno mogoče podpreti ugotovitev namernosti.

46. Najpomembnejšega merila v obravnavanem primeru, ki ga je navedel upravni organ za utemeljitev namernosti, namreč tega, da morajo biti pravila o vnosu gnojila v tla, pri čemer so emisije majhne, del dolgoročne ustaljene politike, pa se ne sme razumeti narobe. To merilo ne dopušča nasprotnega sklepa, da nova pravila v primeru dvoma niso kršena namerno. Nasprotno, prejemnik pomoči v kmetijstvu mora poznati *vsa* pravila, ki jih je treba upoštevati pri prejemanju pomoči. Če se izognemo tej napaki, je to merilo vsekakor takšno, da lahko podpre domnevo namerne kršitve prepovedi. Dopušča namreč domnevo, da je prejemnik pomoči moral vedeti za tveganje kršitve ustreznih zahtev pri določenih ravnanjih, tako da je bolj verjetno, da je vsaj privolil v možnost kršitve.

47. Končno, drugo vprašanje je glede na merilo zapletenosti pravila dvoumno: zapletenost neke zahteve seveda ne dopušča sklepa o namernosti kršitve. Posebej zapletene zahteve se namreč lahko zelo hitro razumejo narobe. Merilo zapletenosti je bilo tako domnevno vključeno na seznam bolj kot indic zoper domnevo namernosti. Tudi tega merila pa ni dopustno razumeti tako, da nujno izključuje namernost.

48. Skupno si je treba zapomniti, da je merila, navedena v členu 8(2) nizozemskih smernic, ki zadevajo pravni okvir obveznosti navzkrižne skladnosti v skupni kmetijski politiki, dopustno uporabiti za ovrgljivo domnevo o namerni kršitvi zahtev iz členov 4 in 5 ter Prilog III in IV k Uredbi (ES) št. 1782/2003. Razlaga in uporaba teh meril pa ne smeta spodkopati pogoja „namerne“ neskladnosti.

C – Tretje vprašanje za predhodno odločanje

49. Raad van State želi s tretjim vprašanjem izvedeti, ali je mogoče kmetu pripisati odgovornost za neskladnost kot namerno, če je tretja oseba po njegovem naročilu izvršila dela, katerih posledica je bila neskladnost. V tem pogledu si je mogoče zamisliti različne sisteme odgovornosti. Posebej učinkovita bi bila nekrivdna odgovornost prejemnika pomoči za vsako neskladnost v okviru njegovega kmetijskega gospodarstva ali vsaj za vsako neskladnost, ki jo je zadevna oseba povzročila krivdno. Precej bolj velikodušna do upravičenih kmetov bi bila omejitev odgovornosti na krivdne lastnoročno povzročene neskladnosti prejemnika pomoči. V nadaljevanju bom prikazala, da je treba izbrati srednjo pot med tema skrajnostma.

27 — Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102).

28 — Sodba Komisija proti Španiji (vidra, navedena v opombi 25).

1. Besedilo

50. Znižanje ali ukinitve plačil v skladu s členom 51(1) Uredbe (ES) št. 1698/2005 predpostavljata, da se zahteve ne spoštujejo „zaradi dejanja ali opustitve, za katero so [posamezni kmeti] neposredno odgovorni“.

51. V skladu s členom 22 Uredbe (ES) št. 1975/2006 v zvezi z znižanji ali izključitvami, ki se uporabljajo po ugotovitvi neskladnosti, med drugim velja člen 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004. Ta kot pogoj za to, da se dejanje ali opustitev dejanja lahko pripiše posameznemu kmetu, navaja, da je ta „sam povzročil neskladnost“.

52. V skladu s tem potreben neposredni pripis neskladnosti in nujnost, da jo je povzročil prejemnik pomoči, kažeta na to, da le lastnoročno povzročena neskladnost upravičuje znižanje pomoči. Francoska različica člena 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004 pa je nekoliko bolj odprta, saj v skladu z njo zadostuje, da je prejemnik pomoči neskladnost zagrešil („être directement à l'origine“).

53. Jezikovne različice besedila prava Unije je treba razlagati enotno. Ob razhajanjih med njimi je treba zadevno določbo načeloma razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je.²⁹ Določbo, ki se razlikuje glede na jezikovne različice, pa je treba razlagati tudi na podlagi resnične volje njenega avtorja.³⁰

2. Zgodovina nastanka

54. Pogoj iz člena 51(1) Uredbe (ES) št. 1698/2005, da mora neskladnost temeljiti na „dejanju ali opustitvi, za katero so [posamezni kmeti] neposredno odgovorni“, je bil z uvedbo vezanosti kmetijskih podpor na okoljske standarde, tako imenovanim „cross-compliance“, opredeljen v členu 6(1) Uredbe št. 1782/2003.

55. Nemška in nizozemska različica člena 51(1) Uredbe (ES) št. 1698/2005, ki jo je treba tu preučiti, se sicer malenkostno razlikujeta od opredelitve člena 6(1) Uredbe (ES) št. 1782/2003, vendar pa predvsem angleška in francoska različica teh določb kažeta, da naj bi bila njuna vsebina načelno enaka. Zato je treba izhajati iz tega, da so odstopanja nemške in nizozemske različice le posledica manj doslednega prevoda in da njihov namen ni vsebinska sprememba.

56. Komisija je v zakonodajnem postopku Uredbe št. 1782/2003 predlagala, naj se plačila znižajo ali ukinejo pri vsaki neizpolnitvi minimalnih zahtev.³¹ Ta predlog je še mogoče razpoznati v uvodni izjavi 2 zadevne uredbe, kjer je plačilo neposredne pomoči pogojeno z izpolnitvijo zahtev, ne da bi bilo omenjeno neposredno pripisovanje. Zgolj obseg znižanja naj se določi na podlagi sorazmernih, objektivnih in stopnjevityh meril.

57. Države članice so nasprotno v Svetu posebno težo namenile neposredni odgovornosti prejemnika pomoči.³² Zato je treba izhajati iz tega, da je zakonodajalec s sedaj veljavno opredelitvijo želel preprečiti, da bi se pomoči znižale neodvisno od osebne odgovornosti kmeta.

29 — Sodbe z dne 5. decembra 1967 v zadevi van der Vecht (19/67, Recueil, str. 462, 473), z dne 27. oktobra 1977 v zadevi Bouchereau (30/77, Recueil, str. 1999, točki 13 in 14), z dne 14. junija 2007 v zadevi Euro Tex (C-56/06, ZOdl., str. I-4859, točka 27) in z dne 21. februarja 2008 v zadevi Tele2 Telecommunication (C-426/05, ZOdl., str. I-685, točka 25).

30 — Sodbe z dne 12. novembra 1969 v zadevi Stauder (29/69, Recueil, str. 419, točka 3), z dne 7. julija 1988 v zadevi Moksels Import und Export (55/87, Recueil, str. 3845, točka 49), z dne 20. novembra 2001 v zadevi Jany in drugi (C-268/99, Recueil, str. I-8615, točka 47), z dne 27. januarja 2005 v zadevi Junk (C-188/03, ZOdl., str. I-885, točka 33) in z dne 22. oktobra 2009 v združenih zadevah Zurita García in Choque Cabrera (C-261/08 in C-348/08, ZOdl., str. I-10143, točka 54).

31 — Člen 6 Predloga uredbe Sveta o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi shem podpor za proizvajalce nekaterih poljščin, COM(2003) 23 final, str. 23.

32 — Neuradni dokument 1 „Annexe III and Article 6“, dokument Sveta 9971/03 ADD 1 z dne 3. junija 2003.

58. Uvodno izjavo 45 Uredbe (ES) št. 1698/2005 je mogoče razumeti kot potrditev tega izhodišča. V skladu z njo je treba vzpostaviti sistem kazni v primerih, ko *upravičenci*, ki prejemajo plačila, ne izpolnjujejo obveznih pogojev iz Uredbe (ES) št. 1782/2003 na svojih celotnih gospodarstvih, ob upoštevanju teže, obsega, trajanja in ponavljanja kršitve. Če pa neskladnost nasprotno ne izvira od prejemnika pomoči, tudi ni podlage za kaznovanje.

59. Pogoj neskladnosti, ki jo je mogoče neposredno pripisati posameznemu kmetu, je bil konkretiziran s členom 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004. V prvotni nemški, danski, angleški, italijanski, nizozemski in švedski različici je pripisovanje predpostavljalo, da je kmet sam povzročil neskladnost. To bi se lahko razumelo tako, da le *lastnoročno* povzročene neskladnosti dopuščajo znižanje subvencij.

60. Kasneje pa je bila v navedenih jezikovnih različicah črtana beseda „sam“, da bi se pojasnilo, da je zadevni kmet lahko odgovoren tudi, „če ni ukrepal neposredno sam“.³³ Zato odgovornost prejemnika pomoči, kakor poudarja nizozemska vlada, *ni* omejena na lastnoročno povzročene neskladnosti.

61. V celoti gledano nastanek člena 51(1) Uredbe (ES) št. 1698/2005 in nastanek člena 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004 kažeta na to, da je mogoče neskladnost sankcionirati le na podlagi osebne odgovornosti prejemnika pomoči, ni pa nujno, da gre za lastnoročno ravnanje.

3. Sistematični preudarki

62. Sistematična povezava člena 51(1) Uredbe (ES) št. 1698/2005 in člena 65(2) Uredbe (ES) št. 796/2004 dopušča, da se odgovornost prejemnika pomoči podrobneje opredeli (točka a). Nasprotno pa niti poznejše dopolnitve sistema (točka b) niti splošna načela (točka c) ali nevarnost zlorabe (točka d) ne terjajo razširitve odgovornosti prejemnika pomoči.

a) Krivda

63. Dosedanji preudarki pretežno govorijo za omejitev znižanj na neskladnosti, za katere je odgovoren prejemnik pomoči. Pozitivna merila za ugotovitev te odgovornosti izhajajo iz določb, ki znižanja pomoči vežejo na namernost in malomarnost.

64. Obe temeljni uredbi, Uredba (ES) št. 1698/2005 in Uredba (ES) št. 1782/2003, sicer ne vsebujeta ustreznih določb, člen 23 Uredbe (ES) št. 1975/2006 pa za izvajanje člena 51 prvonavedene uredbe napotuje na člena 66 in 67 Uredbe (ES) št. 796/2004. Ta dva člena določata izračun znižanj in izključitev v primerih malomarnosti oziroma v primerih namerne neskladnosti.

65. Čeprav sta malomarnost in namernost s tem izrecno navedeni le v zvezi z odmero sankcij, je iz konteksta mogoče sklepati, da obe značilnosti, vsaka zase, pomenita tudi pogoj za sankcijo. Sistem znižanj in ukinitvev v skladu s členom 51 Uredbe (ES) št. 1698/2005 tako temelji na načelu krivdne odgovornosti. Odgovarja se za krivdno povzročene neskladnosti, do katerih pride iz malomarnosti ali namerno.

³³ — Glej člen 2(3) in uvodno izjavo 18 Uredbe (ES) št. 239/2005, navedeno v točki 8. Istočasni popravek francoske različice pa je nasprotno zadeval le pravopisno napako brez vsebinskega pomena. V francoski različici je bila najprej zahtevana neposredna povzročitev s strani kmeta, po popravku pa ni bilo več zahtevano, da je povzročitev „neposredna“. Druge jezikovne različice, kot je estonska in poljska, pa še vedno vsebujejo izraz „sam“.

66. Takšno usmeritev potrjujeta uvodni izjavi 56 in 57 Uredbe (ES) št. 796/2004. V skladu s prvo navedeno uvodno izjavo naj sistem znižanj in izključitev glede obveznosti navzkrižne skladnosti (na področju okoljskega prava) spodbudi kmete, da spoštujejo obstoječo zakonodajo na različnih področjih navzkrižne skladnosti. Ta sistem naj bi se torej uporabil le pri neskladnostih, na katere so kmeti lahko vplivali. To so neskladnosti, povzročene namerno ali iz malomarnosti, kakor to potrjuje uvodna izjava 57.

67. Zgolj okoliščina, da dela opravijo druge osebe, v takem primeru ne izključuje lastne krivde kmeta. Ta se lahko nanaša predvsem na izbiro, navodila ali nadzor (*culpa in eligendo, instruendo vel custodiendo*) izvajalca.

68. Prejemnik pomoči mora namreč načeloma zagotoviti, da ima tisti, ki zanj izvaja dela na kmetijskem gospodarstvu, potrebne sposobnosti in znanja, da prepreči neskladnosti. Predvsem ne sme oddati naročila, ki nujno povzroči kršitev zahtev, ampak mora naročilo oblikovati tako, da dela ne privedejo do neskladnosti. Izvajalca mora tudi primerno nadzirati, da bi po potrebi lahko preprečil neskladnosti.

69. V obravnavanem primeru bi bilo mogoče razumeti, če bi nizozemski organi na podlagi dolgoročne ustaljene politike vnosa gnojila v tla, pri katerem so emisije majhne, domnevali namerno neskladnost. V tem primeru bi moral prejemnik pomoči ovreči to domnevo. Za ta namen bi na primer lahko dokazal, da je najel zanesljivega in izkušenega kmetijskega delavca, da mu je naročil, naj gnojilo vnese v tla tako, da bodo emisije majhne, ter da ga je primerno nadziral in ga seznanil s posebnimi pogoji na svojih zemljiščih. Če naročniku ne bi uspelo dokazati popolne izpolnitve svojih obveznosti, bi pogosto lahko šlo za malomarnost. V primeru očitnih kršitev, na primer pri oddaji naročila kmetijskemu delavcu, ki je znan po nezanesljivosti, brez ustreznega nadzora, pa bi bilo bolj smiselno domnevati, da gre za privolitev v možnost neskladnosti z zahtevami, to pomeni za namernost.

b) Odgovornost v primeru prenosa zemljišč

70. V primeru v glavni stvari razširitve odgovornosti tudi ni mogoče opreti na zadevo Langestraat,³⁴ ki je omenjena v predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

71. Sodišče je v tem primeru potrdilo, da je treba odgovornost za to, da oseba, na katero ali s katere se je preneslo kmetijsko zemljišče, ne upošteva pravil o navzkrižni skladnosti, v celoti pripisati kmetu, ki je vložil zahtevek za pomoč.³⁵

72. Ta odločitev pa temelji na členu 23(1), drugi pododstavek, Uredbe (ES) št. 73/2009.³⁶ Te določbe v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti že iz časovnih razlogov. Predvsem pa zadeva drugačen, poseben položaj, namreč prenos zemljišč.

c) Odgovornost na podlagi načela *respondeat superior*

73. Nizozemska vlada pa poskuša dlje segajočo odgovornost utemeljiti na načelu *respondeat superior*, v skladu s katerim oseba, ki izvajanje del prepusti tretjim, za te tretje odgovarja.

74. Menim, da iz prava Unije ni mogoče izpeljati obstoja takega splošnega pravila, pa tudi nizozemska vlada ni navedla ničesar, kar bi to lahko utemeljilo.

³⁴ — Navedena v opombi 2.

³⁵ — Sodba Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Trost, navedena v opombi 2 (točka 44).

³⁶ — Uredba Sveta z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 30, str. 16).

75. Kar zadeva pravo držav članic, nizozemsko civilno pravo očitno pozna ustrezno pravilo tako za pogodbeno pravo kot tudi za nepogodbeno področje, torej za odškodninsko pravo.³⁷

76. Iz primerjave pravnih redov držav članic pa izhajajo razlike. Tako zakonodaje nekaterih držav članic na področju odškodninskega prava načeloma ne poznajo načela odgovornosti za napačno ravnanje pomočnikov ne glede na lastno krivdo. Naročnik torej tam ne odgovarja za napačno ravnanje svojih pomočnikov kot za svoje, ampak le toliko, kolikor ga na primer osebno zadeva krivda zaradi njihove izbire ali nadzora.³⁸

77. Položaj je drugačen na področju pogodbenega prava. Če neka oseba za izpolnitev pogodbenega dolga uporabi pomoč tretje osebe, pretežna večina držav članic v svojih pravnih redih pozna rešitve, po katerih na koncu dolžnik odgovarja sopogodbeniku za krivdno ravnanje svojih pomočnikov. V tem pogledu odgovarja za krivdno ravnanje tretjih oseb, ki delajo zanj, kot za svoje lastno.³⁹

78. Pri odgovornosti pomočnikov, ki izpolnijo naročilo, gre torej za splošno priznано pravilo pogodbenega prava. Pomoč, ki je bila odobrena Van der Hamu, pa nasprotno ne temelji na pogodbi, ki bi bila sklenjena v skladu z načeli avtonomije strank, ampak na javnopravnem oblastvenem aktu. Kljub temu pa je to pravno razmerje toliko podobno pogodbi, kolikor kot pogodba utemeljuje vzajemne obveznosti, pri čemer je tekoča odobritev pomoči na eni strani vezana na upoštevanje zahtev pomoči na drugi.

79. V tem pogledu je za načelo odgovornosti osebe za njenega pogodbenega pomočnika mogoče uporabiti analogijo, saj je njegov *ratio* v tem, da naj tisti, ki za izpolnitev svoje obveznosti uporabi pomočnika, zaradi česar ima korist v obliki razširitve svojega kroga delovanja, odgovarja tudi za pomanjkljivosti iz morebitnega napačnega ravnanja tega pomočnika. To naj bi preprečevalo, da bi bil partner glede odgovornosti dolžnika za kršitev obveznosti postavljen v slabši položaj.

80. Ta preudarek pa ne vpliva na okoliščino, da zakonodajalec Unije načela *respondeat superior* ni vključil v določbe o znižanju pomoči v kmetijstvu zaradi kršitev „cross-compliance“. Nasprotno, v členu 51 Uredbe (ES) št. 1698/2005 je izrecno izhajal iz tega, ali je za kršitev neposredno odgovoren prejemnik pomoči, pri čemer je to pripisovanje odgovornosti konkretiziral v členih od 65 do 67 Uredbe (ES) št. 796/2004 v smislu krivdne odgovornosti.

81. Zato ne bi bilo združljivo z načelom pravne varnosti, če bi se sprejela nekrivdna odgovornost prejemnika pomoči za osebe, ki ravna po njegovem naročilu. To načelo zahteva, da mora biti zakonodaja jasna in določna ter da mora biti njena uporaba za posameznika predvidljiva. To še toliko bolj velja, če gre za predpis, ki lahko vključuje finančno breme za zadevno osebo.⁴⁰

d) Nevarnost zlorab

82. Potrebi po krivdi na koncu tudi ni mogoče ugovarjati z argumentom nizozemske vlade, da bi ozka razlaga odgovornosti kmeta lahko spodbujala zlorabe.

37 — Glej člene 6:76 oziroma 6:170, 6:171 in 6:172 nizozemskega civilnega zakonika („*Burgerlijk Wetboek*“).

38 — Glej na primer v nemškem pravu člen 831 BGB, v avstrijskem pravu člen 1315 ABGB ali v španskem pravu člen 1903 CC.

39 — V zvezi s tem glej podrobneje F. Ranieri, *Europäisches Obligationenrecht*, 3. izdaja (2009), str. 796 in naslednje. Glej tudi člen III-2:106 Draft Common Frame of Reference (DCFR) („Dolžnik, ki izpolnitev obveznosti zaupa drugi osebi, ostane sam odgovoren za njeno izpolnitev.“) in sklice v zvezi s pravom držav članic v Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR), str. 762 in naslednja, dostopno pod http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf.

40 — Glej sodbi z dne 16. septembra 2008 v zadevi Isle of Wight Council in drugi (C-288/07, ZOdl., str. I-7203, točka 47) in z dne 10. septembra 2009 v zadevi Plantanol (C-201/08, ZOdl., str. I-8343, točka 46) in tam navedeno sodno prakso ter posebej glede pomoči v kmetijstvu sodbe z dne 25. septembra 1984 v zadevi Könecke (117/83, Recueil, str. 3291, točka 11), z dne 18. novembra 1987 v zadevi Maizena in drugi (137/85, Recueil, str. 4587, točka 15) in z dne 12. decembra 1990 v zadevi Vandermoortele proti Komisiji (C-172/89, Recueil, str. I-4677, točka 9).

83. Občutno tveganje zlorabe bi zanesljivo obstajalo, če bi bila odgovornost prejemnika pomoči omejena na lastnoročne kršitve, kar bi besedilo dopuščalo v primeru zelo ozke razlage. V tem primeru bi namreč enostavna delitev dela omogočala izognitev zahtevam.

84. Omejitev odgovornosti prejemnikov pomoči na krivdne kršitve pa ne spodbuja zlorab. Vsaka zloraba bi bila namreč nujno povezana s krivdo prejemnika pomoči.

4. Sklep glede tretjega vprašanja

85. Kmetu, ki prejema pomoč na podlagi Uredbe (ES) št. 1698/2005, je torej mogoče pripisati odgovornost za kršitev zahtev navzkrižne skladnosti, ki so jo zagrešile druge osebe, ki jim je naročil izvajanje del, le v primeru lastne krivde, ki lahko temelji predvsem na izbiri, navodilih ali nadzoru teh drugih oseb.

V – Predlog

86. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. Namerna neskladnost v smislu člena 23 Uredbe (ES) št. 1975/2006 in člena 67(1) Uredbe (ES) št. 796/2004 predpostavlja vsaj, da se storilec zaveda možnosti neskladnosti in vanjo privoli.
2. Merila, navedena v členu 8(2) nizozemskih smernic, ki zadevajo pravni okvir obveznosti navzkrižne skladnosti v skupni kmetijski politiki, je dopustno uporabiti za ovrgljivo domnevo o namerni kršitvi zahtev iz členov 4 in 5 ter Prilog III in IV k Uredbi (ES) št. 1782/2003. Razlaga in uporaba teh meril pa ne smeta spodkopati pogoja „namerne“ neskladnosti.
3. Kmetu, ki prejema pomoč na podlagi Uredbe (ES) št. 1698/2005, je mogoče pripisati odgovornost za kršitev zahtev iz členov 4 in 5 ter Prilog III in IV k Uredbi (ES) št. 1782/2003, ki so jo zagrešile druge osebe, ki jim je naročil izvajanje del, le v primeru lastne krivde, ki lahko temelji predvsem na izbiri, navodilih ali nadzoru teh drugih oseb.