DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. marts 2006 *

I sag C-94/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 9. december 2004, indgået til Domstolen den 22. februar 2005, i sagen:

Emsland-Stärke GmbH

mod

Landwirtschaftskammer Hannover,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris og J. Klučka (refererende dommer),

* Processprog: tysk.

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. december 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Emsland-Stärke GmbH ved Rechtsanwalt L. Harings

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J.C. Schieferer og F. Erlbacher, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden og fortolkningen af artikel 13, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) nr. 97/95 af 17. januar 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 for så vidt angår den minimumspris og det udligningsbeløb, der skal betales kartoffelavlere, samt til Rådets forordning (EF) nr. 1868/94 om en kvoteordning for produktionen af

kartoffelstivelse (EFT L 16, s. 3), som ændret ved Kommissionens forordning nr. 1125/96 af 24. juni 1996 (EFT L 150, s. 1, herefter »forordning nr. 97/95«).

2 Denne anmodning er forelagt i forbindelse med en sag mellem Emsland-Stärke GmbH, som i 1997 fusionerede med Kyritzer Stärke GmbH (herefter tilsammen »Emsland-Stärke«), og Landwirtschaftskammer Hannover (landbrugskammeret i Hannover), tidligere Bezirksregierung Weser-Ems (den lokale administrative myndighed for Weser-Ems, herefter »Bezirksregierung«), vedrørende økonomiske sanktioner, som nedsatte et præmiebeløb, der var tildelt en stivelsesproducerende virksomhed, da denne ikke havde købt kartofler fra en kartoffelavler, men fra en erhvervsdrivende, der direkte eller indirekte modtog kartoflerne fra avlerne.

Retsforskrifter

Forordning nr. 97/95

3 Fjerde betragtning til forordning nr. 97/95 lyder:

»det er nødvendigt at fastsætte, hvilke forhold der skal omfattes af en dyrkningskontrakt mellem en stivelsesproducerende virksomhed og en avler for at undgå, at der indgås kontrakter, som overstiger en virksomheds delkvote; sådanne virksomheder bør hindres i at acceptere leverance af kartofler, som ikke er omfattet af en dyrkningskontrakt, da dette ville bringe effektiviteten af kvoteordningen og det krav, at den i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1766/92 omhandlede minimumspris betales for alle kartofler bestemt til stivelsesproduktion, i fare [...]«.

4 Ottende betragtning til forordning nr. 97/95 lyder:

»der bør indføres kontrolforanstaltninger for at sikre, at kun stivelse produceret i overensstemmelse med denne forordnings bestemmelser giver anledning til betaling [...] af præmien«.

5 Niende betragtning til forordningen lyder:

»for at beskytte avlerne af kartofler bestemt til stivelsesproduktion er det vigtigt, at den i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1766/92 fastsatte minimumspris betales for alle kartofler; det er derfor nødvendigt at fastsætte sanktioner i tilfælde af, at minimumsprisen ikke betales, og for tilfælde, hvor virksomhederne accepterer kartofler, der ikke er omfattet af en dyrkningskontrakt«.

6 Tiende betragtning til forordning nr. 97/95 lyder:

»det er nødvendigt med regler for at sikre, at kartoffelstivelse, der produceres ud over en virksomheds delkvote, eksporteres uden eksportrestitution som krævet i artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1868/94; der bør anvendes sanktioner i tilfælde af, at dette ikke er tilfældet«.

7 Artikel 1 i forordning nr. 97/95 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »delkvote«: den del af kvoten, medlemsstaten tildeler en stivelsesproducerende virksomhed

[...]

d) »avler«: enhver fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af sådanne personer, der til en stivelsesproducerende virksomhed leverer kartofler, der er produceret af vedkommende selv eller af medlemmerne i hans navn og for hans regning i henhold til en dyrkningskontrakt, der er indgået af vedkommende eller i hans navn

e) »dyrkningskontrakt«: enhver kontrakt indgået mellem en avler eller producentsammenslutning og en stivelsesproducerende virksomhed

[...]«

8 Forordningens artikel 4 bestemmer:

»1. Der indgås en dyrkningskontrakt for hvert produktionsår. [...]

2. Hver stivelsesproducerende virksomhed skal senest den 31. maj forud for det pågældende produktionsår til den kompetente myndighed fremsende en sammenfattende fortegnelse over kontrakterne, idet der for hver kontrakt [...] oplyses om avlerens navn og den mængde, der er indgået kontrakt for, udtrykt som stivelsesækvivalent.

3. Summen udtrykt som stivelsesækvivalent af de mængder, der er fastsat i dyrkningskontrakterne, må ikke overstige den delkvote, der er fastsat for den pågældende stivelsesproducerende virksomhed.

[...]

5. Det er forbudt for en stivelsesproducerende virksomhed at modtage kartofler, der ikke er omfattet af en dyrkningskontrakt.«

9 Forordningens artikel 7, stk. 1, bestemmer:

»Præmien til de stivelsesproducerende virksomheder ydes for stivelse [...] inden for grænserne af den stivelsesmængde, der svarer til deres delkvote.

[...]«

10 Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 97/95 bestemmer:

»For nedennævnte udbetalinger gælder der følgende betingelser:

[...]

b) den i artikel 5 i forordning (EF) nr. 1868/94 fastsatte præmie udbetales, såfremt den stivelsesproducerende virksomhed fremlægger bevis for, at:

— den har produceret stivelsen i det pågældende produktionsår

— den har betalt kartoffelavlerne en pris frit fabrik, der ikke er mindre end prisen i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1766/92, for alle mængder kartofler avlet i Fællesskabet, der anvendes til stivelsesproduktion

— stivelsen er fremstillet af kartofler, som er omfattet af de i artikel 4 omhandlede dyrkningskontrakter.«

11 Artikel 13, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 97/95 bestemmer:

»Medlemsstaterne indfører en kontrolordning, for at det kan kontrolleres på stedet, om de processer, der giver ret til præmien [...], har fundet sted, og desuden, at den delkvote, der er tildelt hver stivelsesproducerende virksomhed, ikke er blevet overskredet. [...]«

12 Samme artikel 13, stk. 3 og 4, bestemmer:

»3. Konstaterer det kompetente organ, at den stivelsesproducerende virksomhed ikke har overholdt de i artikel 11, stk. 1, litra b), andet led, omhandlede forpligtelser, udelukkes den, bortset fra force majeure, helt eller delvis fra præmieydelse efter følgende regler:

— Hvis den manglende overholdelse vedrører en stivelsesmængde på under 20% af den samlede mængde stivelse, der er produceret af denne stivelsesproducerende virksomhed, nedsættes præmien med fem gange den konstaterede procentsats.

— Hvis procentsatsen er på 20% eller derover, ydes der ingen præmie.

4. Konstateres det, at det i artikel 4, stk. 5, omhandlede forbud ikke overholdes, nedsættes den præmie, der ydes for delkvoten, efter følgende regler:

— Hvis kontrollen viser, at den stivelsesproducerende virksomhed har accepteret en mængde i stivelsesækvivalenter på under 10% af dens delkvote, nedsættes det samlede præmiebeløb, der skal betales til en stivelsesproducerende virksomhed for det pågældende produktionsår, med ti gange procentsatsen for overskridelsen.

— Hvis den mængde, der ikke er omfattet af dyrkningskontrakter, overskrider den i første led omhandlede grænse, ydes der ingen præmie for det pågældende produktionsår. Endvidere udelukkes den stivelsesproducerende virksomhed fra præmien for det følgende produktionsår.«

Forordning nr. 2988/95

13 Femte betragtning til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1) lyder:

»de handlinger, der betragtes som uregelmæssigheder, samt de administrative foranstaltninger og sanktioner i den forbindelse fastsættes i retsreglerne på de enkelte områder i overensstemmelse med denne forordning«.

14 Den nævnte forordnings artikel 1, stk. 2, bestemmer:

»Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

15 Forordningens artikel 2 bestemmer:

»1. Kontrol samt administrative foranstaltninger og sanktioner anvendes, i det omfang de er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten. De skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til uregelmæssigheden og have en afskrækkende virkning for at sikre den fornødne beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

[...]

3. Bestemmelserne i fællesskabsretten fastlægger arten og omfanget af de administrative foranstaltninger og sanktioner, der er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af de pågældende regler, i forhold til uregelmæssighedens art og alvor, den indrømmede eller opnåede fordel og graden af ansvar.

[...]«

16 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 bestemmer:

»Forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder kan medføre følgende administrative sanktioner:

[...]

c) fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen, også selv om den pågældende uberettiget kun har nydt godt af en del af denne fordel

d) udelukkelse fra eller tilbagekaldelse af en fordel i en senere periode end den, hvor uregelmæssigheden fandt sted

[...]«

Hovedsagens faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

17 Emsland-Stärke er en tysk producent af kartoffelstivelse. For hvert af produktionsårene 1995/1996, 1996/1997 og 1997/1998 rådede selskabet over delkvoter for forarbejdning af kartofler til stivelse på tilsammen 371 846 000 kg. Det følger af sagsakterne, at disse delkvoter ikke er blevet overskredet.

18 På grundlag af dyrknings- og leveringskontrakter modtog Emsland-Stärke kartofler fra Moormann GmbH (herefter »Moormann«). Efter at have fremsendt de nævnte kontrakter til de kompetente myndigheder fik Emsland-Stärke af Landwirtschaftsverwaltung des Landes Brandenburg (Landbrugsforvaltningen for delstaten Brandenburg, herefter »Landwirtschaftsverwaltung«) for produktionsåret 1995/1996, og senere fra Bezirksregierung for produktionsårene 1996/1997 og 1997/1998, udbetalt præmier for stivelsesproduktionen svarende til i alt 61 500 DEM.

19 Det følger af forelæggelseskendelsen, at Landwirtschaftsverwaltung på tidspunktet for tildelingen af præmierne for produktionsåret 1995/1996 fuldt ud var blevet underrettet om, at Moormann ikke var kartoffelavler, men begrænsede sig til handel hermed. Til gengæld var det først i november 1997 — dvs. efter tildelingen af præmiebeløb for produktionsårene 1996/1997 og 1997/1998 — at Bezirksregierung efter en anmeldelse og kontrol slog fast, at Moormann ikke var kartoffelavler, men en handlende, der modtog kartofler fra forskellige avlere eller andre handlende.

20 Det følger ligeledes af forelæggelseskendelsen, at Bezirksregierung ved beslutninger af 15. april, 2. juni og 14. juli 1998 samt af 15. marts 1999 pålagde Emsland-Stärke en bøde på 614 487,47 DEM (314 182,45 EUR) som følge af, at præmierne i henhold til fællesskabsretten kun kunne udbetales for kartofler, som en stivelsesproducerende virksomhed havde købt i medfør af dyrknings- og leveringskontrakter, som var indgået med avlere.

21 Emsland-Stärke har anfægtet disse beslutningers lovlighed.

22 Ved dom af 17. maj 2000 annullerede Verwaltungsgericht Osnabrück de nævnte beslutninger, for så vidt som de krævede tilbagebetaling af udligningsbeløb, og gav i øvrigt ikke medhold i påstanden om, at sanktionerne mod Emsland-Stärke var ulovlige.

23 Begge parter i hovedsagen appellerede til Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht. Ved dom af 12. december 2002 fastslog denne, at der ikke forelå en forskriftsmæssig dyrkningskontrakt mellem de nævnte parter, og gav derfor ikke Emsland-Stärke medhold i selskabets appel.

24 Emsland-Stärke har herefter indgivet revisionsanke til prøvelse af den nævnte dom for Bundesverwaltungsgericht.

25 Da Bundesverwaltungsgericht har vurderet, at tvistens løsning var afhængig af gyldigheden og fortolkningen af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Kan artikel 13, stk. 4, sammenholdt med artikel 4, stk. 5, i forordning [...] nr. 97/95 [...], anvendes, såfremt en dyrkningskontrakt, der betegnes som kontrakt og er anerkendt af den kompetente myndighed ifølge forordningens artikel 4, stk. 2 og 3, imidlertid ikke er blevet indgået med en kartoffelavler, men med en handlende, som selv modtager [kartoflerne] direkte eller indirekte fra kartoffelavlere?

b) Forudsættes det i artikel 13, stk. 4, i forordning [...] nr. 97/95 [...], at den stivelsesproducerende virksomhed har overskredet sin delkvote ved at modtage kartoffelleverancen?

2) a) Opfylder sanktionsordningen i artikel 13, stk. 4, i forordning [...] nr. 97/95 [...], relateret til denne forordnings artikel 13, stk. 3, de EF-retlige bestemthedskrav?

b) Er det påkrævet, at sanktionen ifølge artikel 13, stk. 4, i forordning [...] nr. 97/95 [...] også, i betragtning af sanktionens størrelse, anvendes i tilfælde som det foreliggende efter betydningen i artikel 2, stk. 1, i forordning [...]

nr. 2988/95 til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser? Er den i tilfælde som det foreliggende forholdsmæssig af hensyn til at beskytte Fællesskabets finansielle interesser?

3) Er den uregelmæssighed, som sanktioneres ved artikel 13, stk. 4, i forordning [...] nr. 97/95 [...], også efter betydningen i artikel 5, stk. 1, i forordning [...] nr. 2988/95 forårsaget ved uagtsomhed, såfremt myndigheden har bevilget præmien med fuldt kendskab til sagen?«

Det første spørgsmål

Første led af det første spørgsmål

26 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige afklaret, om sanktionen, som er foreskrevet i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, finder anvendelse, når en kontrakt, som betegnes »dyrkningskontrakt« og er anerkendt af den ifølge forordningens artikel 4, stk. 2, kompetente myndighed, ikke er blevet indgået med en kartoffelavler, men med en handlende, som selv modtager kartoflerne direkte eller indirekte fra avlerne.

27 I den forbindelse skal det fremhæves, at en dyrkningskontrakt i henhold til artikel 1, litra d) og e), i forordning nr. 97/95 er en kontrakt, som er indgået mellem en stivelsesproducerende virksomhed og en avler, dvs. en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af sådanne personer, der til en stivelsesproducerende virksomhed leverer kartofler, der er produceret af vedkommende selv eller af medlemmerne i hans navn og for hans regning.

28 Selv om en kontrakt, som er indgået mellem en stivelsesproducerende virksomhed og en handlende, der modtager kartofler direkte eller indirekte fra avlerne, betegnes »dyrkningskontrakt«, kan den følgelig ikke betegnes som en sådan i den nævnte bestemmelses forstand.

29 Det følger af artikel 4, stk. 5, og artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, hvis formål er at sikre beskyttelsen af avlerne, at en stivelsesproducerende virksomhed, som modtager kartofler, der ikke er omfattet af en dyrkningskontrakt, kan pålægges en sanktion i medfør af forordningens artikel 13, stk. 4.

30 Det skal tilføjes, at den omstændighed, at en myndighed fejlagtigt har anset den pågældende kontrakt for at være en dyrkningskontrakt, i modsætning til hvad Emsland-Stärke har gjort gældende i sit indlæg, ikke medfører, at denne vurdering drages i tvivl.

31 Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan nemlig ikke påberåbes over for en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt, og den omstændighed, at en national myndighed, der anvender fællesskabsretten, har handlet i strid hermed, kan ikke skabe en berettiget forventning hos en erhvervsdrivende om en behandling, der strider mod fællesskabsretten (dom af 26.4.1988, sag 316/86, Krücken, Sml. s. 2213, præmis 24, og af 1.4.1993, forenede sager C-31/91 — C-44/91, Lageder m.fl., Sml. I, s. 1761, præmis 35).

32 En stivelsesproducerende virksomhed kan derfor ikke støtte en berettiget forventning på, at en national myndighed har fejlfortolket fællesskabsretten ved at anse en kontrakt for at være en dyrkningskontrakt, på trods af at den ikke opfyldte betingelserne, der var fastsat i fællesskabsforordningen.

Andet led af det første spørgsmål

33 Med andet led i sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret afklaret, om anvendelsen af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95 er betinget af, at den stivelsesproducerende virksomhed har overskredet den delkvote, den er blevet tildelt.

34 I den forbindelse skal det først og fremmest fastslås, at det ikke følger af den nævnte bestemmelses ordlyd, at anvendelsen af denne sanktion principielt skulle være betinget af, at delkvoten er overskredet.

35 For så vidt som forbuddet, der fremgår af forordningens artikel 4, stk. 5, har til formål — som det følger af fjerde betragtning til forordningen — at beskytte kvoteordningen ved at gøre det lettere for de nationale myndigheder at føre kontrol med den kartoffelmængde, som de stivelsesproducerende virksomheder køber, kan denne omstændighed endvidere ikke udgøre en hindring for anvendelsen af sanktionen, som er fastsat i samme forordnings artikel 13, stk. 4, når delkvoten ikke er overskredet.

36 Det nævnte forbud har nemlig ifølge samme betragtning ligeledes til formål at sikre overholdelsen af kravet om, at der betales en minimumspris for alle kartofler bestemt til stivelsesproduktion.

37 Den blotte omstændighed, at en stivelsesproducerende virksomhed erhverver kartofler fra en handlende, som selv modtager dem direkte eller indirekte fra avlerne, kan bringe et sådant formål, og dermed målsætningen om at beskytte avlerne, i fare.

38 Selv om den stivelsesproducerende virksomhed beviser, at den har betalt en sådan handlende minimumsprisen, som fremgår af artikel 11, litra b), andet led, i forordning nr. 97/95, er der intet, som sikrer, at hele denne pris er blevet overført til avlerne. Kravet om en dyrkningskontrakt, som er indgået direkte med avlerne, synes — som Kommissionen har gjort gældende — at være det eneste middel til at undgå, at en del af den pris, som den stivelsesproducerende virksomhed rent faktisk har betalt, bliver tilbageholdt af mellemhandlere.

39 Endelig fremgår det af niende betragtning til forordning nr. 97/95, at der for at beskytte kartoffelavlerne og sikre betalingen af minimumsprisen til disse skal fastsættes sanktioner ikke kun i tilfælde, hvor det slås fast, at minimumsprisen ikke betales, men ligeledes, når en stivelsesproducerende virksomhed har accepteret kartofler, der ikke er omfattet af en dyrkningskontrakt.

40 Det følger heraf, at anvendelsen af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95 ikke kan være betinget af, at den stivelsesproducerende virksomhed har overskredet sin delkvote.

41 Under hensyn til de ovenfor anførte betragtninger må det første spørgsmål besvares med, at den sanktion, som er foreskrevet i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, finder anvendelse på en stivelsesproducerende virksomhed, som — uden at den nødvendigvis har overskredet sin tildelte delkvote — har købt kartofler hos en handlende, der selv har modtaget dem direkte eller indirekte fra avlerne, selv når købs- og leveringsaftalen, der er indgået mellem den stivelsesproducerende virksomhed og den pågældende handlende, og som af de kontraherende parter er betegnet »dyrkningskontrakt«, er blevet anerkendt som en sådan af en kompetent national myndighed i medfør af den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, men ikke kan gives denne betegnelse i henhold til samme forordnings artikel 1, litra d) og e).

Det andet spørgsmål

Første led af det andet spørgsmål

42 Med det første led af sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige, at Domstolen udtaler sig om, hvorvidt artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, sammenholdt med samme artikels stk. 3, er gyldig, henset til retssikkerhedsprincippet.

43 Der skal i den forbindelse henvises til, at retssikkerhedsprincippet ifølge fast retspraksis er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som navnlig kræver, at en regulering er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter og kan handle derefter (jf. navnlig dom af 13.2.1996, sag C-143/93, van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27, og af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 30). Det er bydende nødvendigt, at retssikkerhedsprincippet gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art (dom af 15.12.1987, sag 326/85, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 5091, præmis 24).

44 Derudover kan en sanktion, også selv om den ikke har karakter af straf, kun pålægges, hvis der foreligger en klar og utvetydig hjemmel (jf. navnlig dom af 25.9.1984, sag 117/83, Könecke, Sml. s. 3291, præmis 11, og af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 52).

45 Artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, sammenholdt med samme forordnings artikel 1 og artikel 4, stk. 5, udgør, ved at foreskrive anvendelsen af en sanktion i alle tilfælde, hvor en stivelsesproducerende virksomhed modtager kartofler, som ikke er omfattet af en dyrkningskontrakt, en klar og utvetydig bestemmelse.

46 For så vidt angår affattelsen af artikel 13, stk. 3 og 4, i forordning nr. 97/95 skal det — som Kommissionen med rette bemærker — fremhæves, at de sanktioner, der er indført med disse bestemmelser, knytter sig til to forskellige tilfælde, hvor det første vedrører tilsidesættelsen af de forpligtelser, som er foreskrevet i forordningens artikel 11, stk. 1, litra b), andet led, og det andet tilsidesættelsen af samme forordnings artikel 4, stk. 5.

47 Det følger heraf, at gennemgangen af det første led af det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95 i forhold til retssikkerhedsprincippet.

Andet led af det andet spørgsmål

48 Med det andet led af sit andet spørgsmål spørger den forelæggende ret i det væsentlige Domstolen om gyldigheden af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95 i forhold til proportionalitetsprincippet, som er foreskrevet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, for så vidt som denne artikel 13, stk. 4, tillader, at stivelsesproducerende virksomheder, som har fået leveret kartofler, der ikke er omfattet af en dyrkningskontrakt, pålægges en sanktion, selv om de dog ikke har overskredet deres delkvote.

49 I den forbindelse står det fast, at tilsidesættelsen af det forbud, der er pålagt de stivelsesproducerende virksomheder mod at få leveret kartofler fra en handlende, som selv modtager dem direkte eller indirekte fra avlerne, udgør en uregelmæssighed i medfør af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95. På samme måde udgør en hel eller delvis fratagelse af præmien for det igangværende produktionsår eller det følgende produktionsår en administrativ sanktion i henhold til forordningens artikel 2, stk. 1 og 3, og artikel 5, stk. 1, litra c) og d).

50 Der skal henvises til, at fællesskabslovgiver på området for kontrol og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder begået inden for fællesskabsretten ved at vedtage forordning nr. 2988/95 har indført en række generelle principper og stillet krav om, at samtlige forordninger på de enkelte områder som udgangspunkt skal overholde disse principper (dom af 1.7.2004, sag C-295/02, Gerken, Sml. I, s. 6369, præmis 56).

51 Således anvendes administrative foranstaltninger og sanktioner i henhold til artikel 2, stk. 1, i den nævnte forordning i det omfang, de er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten. De skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til uregelmæssigheden og have en afskrækkende virkning for at sikre den fornødne beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser. Derudover foreskriver samme artikels stk. 3, at administrative foranstaltninger og sanktioner, der er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af de pågældende regler, skal tage hensyn til uregelmæssighedens art og alvor, den indrømmede eller opnåede fordel og graden af ansvar.

52 For så vidt for det første angår spørgsmålet, om den sanktion, der er fastsat i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, har til formål at sikre overholdelsen af fællesskabsretten og beskytte Fællesskabernes finansielle interesser, må det anerkendes, at den nævnte sanktion virkelig har et sådant formål, eftersom den finder anvendelse i de tilfælde, hvor stivelse ikke er fremstillet i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 97/95. Udbetalingen af en præmie til en stivelsesproducerende virksomhed, som overtræder denne forordnings artikel 4, stk. 5, ved at modtage kartofler fra en handlende, som selv modtager dem direkte eller indirekte fra avlerne, udgør en uretmæssig udgift, der skader Fællesskabernes almindelige budget.

53 For så vidt for det andet angår spørgsmålet, om den sanktion, der er fastsat i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, er effektiv, forholdsmæssig og afskrækkende, skal der henvises til, at det i henhold til fast retspraksis med henblik på at fastlægge, om en fællesskabsretlig bestemmelse overholder proportionalitetsprincippet, skal

efterprøves, om de foranstaltninger, som den iværksætter, er egnede til at nå det tilsigtede mål, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. navnlig dom af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 42, og af 14.7.2005, sag C-26/00, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 6527, præmis 126).

54 Med hensyn til domstolskontrollen af disse betingelser bemærkes, at fællesskabslovgiver er tillagt et skøn på området for den fælles landbrugspolitik svarende til det politiske ansvar, fællesskabslovgiver er tillagt i medfør af artikel 34 EF og 37 EF. Som følge heraf kan kun en foranstaltnings åbenbare uhensigtsmæssighed på dette område i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, påvirke lovligheden af en sådan foranstaltning (jf. navnlig dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22, og af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14).

55 Det fremgår først og fremmest, at det samlede præmiebeløb, der skal betales til en stivelsesproducerende virksomhed, ifølge artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95 nedsættes med ti gange den konstaterede procentsats for det pågældende produktionsår, når den nævnte stivelsesproducerende virksomhed har accepteret en mængde kartofler, som ikke er omfattet af en dyrkningskontrakt, på under 10% af dens delkvote. Enhver præmieydelse for det pågældende og følgende produktionsår ophæves, når uregelmæssigheden vedrører mere end 10% af den delkvote, der er tildelt den stivelsesproducerende virksomhed. Ved denne ordning må den nævnte bestemmelse anses for at fastsætte en effektiv og afskrækkende sanktion, der er egnet til at nå de tilsigtede mål.

56 Det skal endvidere fremhæves, at den ved denne bestemmelse fastsatte sanktion ikke er abstrakt, men afspejler den begåede fejls omfang og alvor, således som artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 foreskriver (jf. i denne retning dom af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 53).

57 Endelig kan det med hensyn til vigtigheden af målsætningen om beskyttelse af avlerne, som artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95 forfølger, og eftersom Fællesskabets institutioner har et vidt skøn på området, ikke anses for ugrundet eller uforholdsmæssigt, at der anvendes en afskrækkende og effektiv sanktion som den, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, når den stivelsesproducerende virksomhed, der anmoder om udbetalingen af en præmie, forsætligt eller ved anden adfærd har afgivet en fejlagtig meddelelse (jf. i denne retning dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., præmis 53).

58 Som følge heraf må den sanktion, der er fastsat i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, anses for at være egnet til at virkeliggøre de mål, der forfølges, og for ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

59 Følgelig har gennemgangen af det andet led af det andet spørgsmål intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, under hensyn til proportionalitetsprincippet som omhandlet i artikel 2, stk. 1 og 3, i forordning nr. 2988/95.

Det tredje spørgsmål

60 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om den omstændighed, at den kompetente nationale myndighed er blevet underrettet om, at den stivelsesproducerende virksomhed havde modtaget kartofler fra en handlende, som selv havde modtaget dem direkte eller indirekte fra avlerne, kan have indflydelse på, om en uregelmæssighed betegnes som »uagtsom« i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 og således have betydning for anvendelsen af den sanktion, der er fastsat i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, på den stivelsesproducerende virksomhed.

61 I den forbindelse er det vigtigt at henvise til, at denne stivelsesproducerende virksomhed ikke kan gøre princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gældende, når en national myndighed bevidst eller på grund af en vildfarelse har tilsidesat fællesskabsretten ved at anse en kontrakt, der er meddelt af denne stivelsesproducerende virksomhed, for en dyrkningskontrakt, skønt den ikke opfyldte de betingelser, der er fastsat i fællesskabsretten, for at den kan anerkendes som en sådan.

62 Endvidere kan den omstændighed, at den kompetente myndighed blev underrettet om, at den stivelsesproducerende virksomhed havde modtaget kartofler fra en handlende, som selv havde modtaget dem direkte eller indirekte fra avlerne, ikke i sig selv udelukke, at den pågældende uregelmæssighed betegnes som »uagtsom« — endda »forsætlig« — i disse udtryks forstand i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2988/95.

63 Den nævnte forordnings artikel 13, stk. 4, indeholder i øvrigt ingen undtagelse fra anvendelsen af den sanktion, som den fastsætter — til forskel fra bestemmelser som artikel 9, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36). Denne sidstnævnte bestemmelse, som er behandlet i dommen af 19. november 2002, Strawson og Gagg & Sons (sag C-304/00, Sml. I, s. 10737, præmis 62), og som Emsland-Stärke har henvist til i sine indlæg, bestemmer, at sanktionen, som den fastsætter, ikke finder anvendelse, hvis landbrugeren kan bevise, at han korrekt har baseret sig på fejlagtige oplysninger, der er godkendt af myndighederne.

64 Det følger af ovenstående betragtninger, at det tredje forelagte spørgsmål skal besvares med, at den omstændighed, at den kompetente myndighed er blevet underrettet om, at den stivelsesproducerende virksomhed havde modtaget kartofler fra en handlende, som selv havde modtaget dem direkte eller indirekte fra avlerne, ikke kan have indflydelse på, om en uregelmæssighed betegnes som »uagtsom« i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, og kan som følge heraf heller ikke have betydning for anvendelsen af den sanktion, der er fastsat i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, på den nævnte stivelsesproducerende virksomhed.

Sagens omkostninger

65 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Den sanktion, som er foreskrevet i artikel 13, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) 97/95 af 17. januar 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 for så vidt angår den minimumspris og det udligningsbeløb, der skal betales kartoffelavlere, samt til Rådets forordning (EF) nr. 1868/94 om en kvoteordning for produktionen af kartoffelstivelse (EFT L 16, s. 3), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1125/96 af 24. juni 1996, finder anvendelse på en stivelsesproducerende virksomhed, som — uden at den nødvendigvis har overskredet sin tildelte delkvote — har købt kartofler hos en handlende, der selv har modtaget dem direkte eller indirekte fra avlerne, selv når købs- og leveringsaftalen, der er indgået mellem den stivelsesproducerende virksomhed og den pågældende handlende, og som af de kontraherende parter er betegnet som »dyrkningskontrakt«, er blevet anerkendt som en sådan af en kompetent national myndighed i medfør af den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, men ikke kan gives denne betegnelse i henhold til den samme forordnings artikel 1, litra d) og e).**

2) **Gennemgangen af det første led af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, som ændret ved forordning nr. 1125/96, i forhold til retssikkerhedsprincippet.**

3) **Gennemgangen af det andet led af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, som ændret ved forordning nr. 1125/96, under hensyn til proportionalitetsprincippet som omhandlet i artikel 2, stk. 1 og 3, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.**

4) **Den omstændighed, at den kompetente nationale myndighed er blevet underrettet om, at den stivelsesproducerende virksomhed havde modtaget kartofler fra en handlende, som selv havde modtaget dem direkte eller indirekte fra avlerne, kan ikke have indflydelse på, om en uregelmæssighed betegnes som »uagtsom« i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, og kan som følge heraf heller ikke have betydning for anvendelsen af den sanktion, der er fastsat i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 97/95, som ændret ved forordning nr. 1125/96, på den nævnte stivelsesproducerende virksomhed.**

Underskrifter