FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 11. juli 2002 [1]

1. Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Tyskland) anmoder Domstolen om at fortolke 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 [2].

2. Den nationale ret anmoder nærmere bestemt Domstolen om at oplyse, om de i denne bestemmelse indeholdte sanktioner kun kan anvendes, når landbrugeren har foretaget urigtige angivelser ved indgivelsen af støtteansøgningen. I hovedsagen har Agrargenossenschaft Pretzsch eG, et tysk kooperativ, indgivet en ansøgning om arealstøtte [3], idet kooperativet har overholdt de gældende regler, men ikke underrettede Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Anhalt, den kompetente tyske myndighed, om de ændringer, der opstod efter indgivelsen af den nævnte ansøgning. Disse ændringer afskar efter deres karakter imidlertid ansøgeren fra den ansøgte støtte.

I — De fællesskabsretlige bestemmelser

Forordning (EØF) nr. 1765/92

3. Forordning (EØF) nr. 1765/92 [4] indfører en støtteordning for producenter af visse markafgrøder, hvorefter udtagelsen af landbrugsarealer spiller en central rolle. Udtagelsen af landbrugsarealer har to adskilte funktioner. For det første giver udtagelsen, ligesom en afgrøde, ret til udbetaling af en godtgørelse [5], og for det andet er den en forudsætning for landbrugerens ret til støtte til markafgrøder [6].

4. Artikel 2 i forordning nr. 1765/92 fastsætter de almindelige regler for udbetaling af en godtgørelse.

5. Ifølge artikel 2, stk 1, kan Fællesskabets planteproducenter ansøge om godtgørelse

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 391, s. 36.

3 — Det drejer sig om fællesskabsstøtte, hvis beløb er proportionalt med det dyrkede areal. Udbetalingen af støtte er betinget af, at visse krav overholdes, navnlig kravet om at opgive størrelsen af de landbrugsparceller, der er genstand for dyrkningen.

4 — Rådets forordning af 30.6.1992, EFT L 181, s. 12.

5 — Femtende betragtning og artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1765/92. Ved »godtgørelse« forstås støtte ydet til producenterne i forbindelse med nævnte forordning.

6 — Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1765/92.

på de i artikel 2-13 i den nævnte forordning fastsatte betingelser.

6. I denne samme artikel 2, stk. 2, andet afsnit, nævnes, at »godtgørelsen ydes for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder [...]«.

10. Forordning nr. 1765/92 blev ophævet og erstattet af forordning (EF) nr. 1251/1999[7]. De ændringer, der blev indført ved denne nye støtteordning i forhold til ordningen i 1992, er ikke væsentlige. Udtagning af landbrugsarealer udgør stadig en grund til at yde støtte til markafgrøder, og giver som sådan ret til en godtgørelse til landbrugeren. Henset til markedssituationen er forpligtelsen til at udtage landbrugsarealer imidlertid reduceret[8].

Forordning (EF) nr. 762/94

7. Artikel 4-6 i forordning nr. 1765/92 fastsætter beregningen af godtgørelsen, der afhænger af den påtænkte type af markafgrøde.

11. Forordning (EF) nr. 762/94[9] fastsætter gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 1765/92 for så vidt angår jordudtagning.

8. Artikel 7 i forordning nr. 1765/92 fastsætter de gældende bestemmelser for udtagelse af landbrugsarealer.

12. Artikel 2, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 762/94 bestemmer:

»Ved jordudtagning forstås, at et areal, der i det foregående år er blevet dyrket med

9. Nævnte artikel 7, stk. 4, bestemmer, at de udtagne arealer kan anvendes til at tilvejebringe materialer til fremstilling i Fællesskabet af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug, under forudsætning af, at der anvendes effektive kontrolordninger.

7 — Rådets forordning af 17.5.1999 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder, EFT L 160, s. 1. Denne nye ordning anvendes fra produktionsåret 2000/2001 (artikel 15, stk. 2). Den vedrører således ikke den foreliggende sag.

8 — Forpligtelsen til at nedlægge landbrugsarealer vedrører 10% af de dyrkede arealer for perioden 2000-2006. Denne procentsats skal imidlertid revideres i forbindelse med udviklingen på markedet (22. betragtning til forordning nr. 1251/1999).

9 — Kommissionens forordning af 6.4.1994, EFT L 90, s. 8.

henblik på høst, tages ud af produktion, jf. dog artikel 7, stk. 4, i forordning [...] nr. 1765/92.«

13. Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 762/94 bestemmer, at de udtagne arealer skal vedligeholdes på en sådan måde, at der opretholdes gode agronomiske forhold. De må ikke anvendes til nogen anden form for landbrugsproduktion end den i artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1765/92 fastsatte eller gøres til genstand for indtægtsgivende udnyttelse, der er uforenelig med dyrkning af markafgrøder.

14. Artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 762/94 bestemmer:

»For at kunne tages i betragtning under den i forordning [...] nr. 1765/92 fastsatte ordning skal de udtagne arealer:

— i to år forud for ansøgningen have været dyrket af ansøgeren, undtagen i særtilfælde, der er behørigt begrundede ud fra objektive kriterier, som fastsættes af den pågældende medlemsstat, og som kan stå i forbindelse med driftsformen, etablering eller bedriftsudvidelse ved arv

— forblive ude af produktion i en periode, der senest begynder den 15. januar og tidligst slutter den 31. august. Medlemsstaterne fastsætter dog betingelserne for, at producenterne kan bemyndiges til fra den 15. juli at foretage såning med henblik på høst de følgende år, samt de betingelser, der skal overholdes for at tillade græsning fra den 15. juli i de medlemsstater, hvor græsningsskifte er en tradition.

[...]«

Forordning (EØF) nr. 3508/92

15. For at forenkle forvaltningen af de forskellige støtteordninger[10], navnlig den ved forordning nr. 1765/92 fastsatte, indfører forordning (EØF) nr. 3508/92[11] et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger.

16. I henhold til artikel 1, stk 1, litra a), i forordning nr. 3508/92 anvendes det inte-

10 — Det drejer sig om finansielle støtteordninger i sektoren for agerjordsafgrøder, okse-, fåre- og gedekød samt særlige foranstaltninger til fordel for landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder (tredje betragtning til og artikel 1 i forordning nr. 3508/92).

11 — Rådets forordning af 27.11.1992, EFT L 355, s. 1.

grerede system for forvaltning og kontrol inden for sektoren for planteavl på den støtteordning for visse producenter af markafgrøder, der blev indført ved forordning nr. 1765/92.

17. For at landbrugerne skal kunne drage fordel af en eller flere EF-ordninger, der er omfattet af bestemmelserne i den nævnte forordning, skal de, i henhold til artikel 6, stk. 1, første afsnit, første led, i forordning nr. 3508/92, for hvert år indgive en ansøgning om arealstøtte med oplysninger om marker, inklusive foderarealer, marker, der er omfattet af ordningen med udtagning af landbrugsarealer, samt braklagte jorder.

Forordning nr. 3887/92

18. Forordning nr. 3887/92 indeholder bestemmelser om anvendelsen af det integrerede system for forvaltning og kontrol af de forskellige støtteordninger, der er nævnt i artikel 1 i forordning nr. 3508/92.

19. Artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3887/92 præciserer, hvilke oplysninger der skal medtages i en ansøgning om arealstøtte. Det drejer sig bl.a. om oplysninger til identifikation af alle bedriftens marker, oplysninger om markernes areal, beliggenhed og anvendelse samt oplysning om, hvilken støtteordning der er tale om.

20. I artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i den nævnte forordning angives, at der ved »anvendelse« skal forstås arten af afgrøde eller plantedække eller fravær af afgrøde.

21. Artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 bestemmer:

»a) Efter udløbet af den frist, inden for hvilken ansøgningen om arealstøtte skal indgives, kan ansøgningen kun ændres:

— hvis der foreligger en klar fejl, som myndighederne har anerkendt

— hvis der, for så vidt angår marker, er tale om behørigt begrundede særtilfælde (f.eks. dødsfald, indgåelse af ægteskab, køb, salg eller afslutning af en lejekontrakt).

[...]«

22. I henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3887/92 skal den administrative kontrol og kontrollen på stedet gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

23. Artikel 9 i samme forordning indeholder en række bestemmelser, der indbyrdes er tæt forbundet, og som gør det muligt at beregne det støtteberettigede areal, når der er en forskel mellem det areal, der er angivet i ansøgningen om arealstøtte, og det areal, der faktisk fastslås [12], som følge af kontrol udført af de kompetente nationale myndigheder. Denne bestemmelse har til formål effektivt at sikre, at uregelmæssigheder og svig på dette område forebygges og sanktioneres [13].

24. Artikel 9 i forordning nr. 3887/92 er flere gange blevet ændret, bl.a. ved forordning (EF) nr. 229/95 [14] og nr. 1648/95 [15]. Disse ændringer skal anvendes i forbindelse med ansøgninger om støtte for 1996 og de efterfølgende år. Men i medfør af artikel 2, stk. 2, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 [16] finder de også anvendelse med tilbagevirkende kraft på overtrædelser begået på et tidspunkt, hvor bestemmelserne i forordning nr. 3887/92 var gældende. Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 bestemmer faktisk, at »ændres bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft«.

25. I dom af 17. juli 1997, National Farmers' Union m.fl. [17], fastslog Domstolen, at ændringerne indført ved forordning nr. 229/95 og nr. 1648/95 til en vis grad har lempet de administrative sanktioner, der blev indført ved forordning nr. 3887/92. Ifølge Domstolen fremgår det af artikel 9 i forordning nr. 3887/92, som ændret ved forordning nr. 229/95 og nr. 1648/95, læst i sammenhæng med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, at de mindre strenge sanktioner indført ved forordning nr. 229/95 og nr. 1648/95 skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed [18].

26. Artikel 9 i forordning nr. 3887/92, som ændret ved forordning nr. 229/95 og nr. 1648/95, bestemmer:

»1. Konstateres det, at det areal, der faktisk fastslås, er større end det, der er angivet i

12 — Ved »fastslået areal« forstås det areal, for hvilket alle bestemmelserne er overholdt (artikel 9, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 3887/92).

13 — Niende betragtning.

14 — Kommissionens forordning af 3.2.1995 om ændring af forordning nr. 3887/92 og forordning nr. 762/94, EFT L 27, s. 3.

15 — Kommissionens forordning af 6.7.1995 om ændring af forordning nr. 3887/92, EFT L 156, s. 27.

16 — Rådets forordning af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT L 312, s. 1.

17 — Sag C-354/95, Sml. I, s. 4559.

18 — Samme doms præmis 40 og 41.

ansøgningen om arealstøtte, tages det angivne areal i betragtning ved støtteberegningen.

2. Konstateres det, at det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er større end det fastslåede areal, beregnes støttebeløbet på grundlag af det areal, der er fastslået under kontrollen. Dog nedsættes det fastslåede areal således, medmindre der foreligger force majeure: hvis det overskydende areal udgør over 3% eller 2 hektar, men højst 20% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med to gange det overskydende areal.

Hvis det overskydende areal udgør over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte.

Er der imidlertid tale om urigtige angivelser, som er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed:

— udelukkes landbrugeren fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår, og

— hvis der er tale om en forsætlig urigtig angivelse, fra enhver støtteordning, der er nævnt i artikel 1, stk. 1, i forordning [...] nr. 3508/92, for det følgende kalenderår for et areal, der svarer til det, støtteansøgningen blev afvist for.

Ovennævnte nedsættelser anvendes [ikke], hvis landbrugeren kan bevise, at han ved arealbestemmelsen korrekt har baseret sig på oplysninger, der er godkendt af myndighederne.

Ved anvendelsen af denne artikel gælder, at marker, der er lagt brak med henblik på produktion af råvarer til fremstilling af nonfoodprodukter, men for hvilke landbrugeren ikke har opfyldt alle sine forpligtelser, betragtes som arealer, hvis forekomst ikke har kunnet konstateres under kontrollen.

I denne artikel forstås ved »fastslået areal« det areal, for hvilket alle bestemmelserne er overholdt.

3. Ved anvendelsen af stk. 1 og 2 tages der alene men særskilt hensyn til foderarealer,

til arealer i forbindelse med jordudtagningen og til arealerne med de forskellige markafgrøder, for hvilke der anvendes forskellige støttebeløb.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Baggrunden for tvisten i hovedsagen*

4. a) Arealer, der ifølge stk. 1-3 er blevet fastslået med henblik på støtteberegningen, anvendes til beregning af [...] udligningsgodtgørelsen.

Beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, foretages på grundlag af det udtagne areal, der er fastslået, og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder.

[...]«

28. Den 3. maj 1996 ansøgte sagsøgeren om at få udbetalt en godtgørelse i henhold til forordning nr. 1765/92 for braklægning af et areal på 191,71 hektar. Sagsøgeren henvendte sig til sagsøgte, der er den kompetente tyske myndighed, der forvalter det integrerede system for forvaltning og kontrol af støtteordninger. I støtteansøgningen erklærede sagsøgeren, at denne forpligtede sig til straks at underrette de kompetente nationale myndigheder om omstændigheder, som måtte være til hinder for at modtage eller fortsat oppebære støtten, enhver afvigelse fra angivelserne i ansøgningen, enhver ændring af retten til udnyttelse, så længe de forpligtelser, sagsøgeren havde påtaget sig, varede, og om enhver overtrædelse af støttebetingelserne, selv om denne måtte bero på force majeure.

27. I henhold til artikel 14, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3887/92 skal landbrugeren, i tilfælde af at der er foretaget en uberettiget udbetaling, tilbagebetale beløbene forhøjet med en rente, der beregnes i forhold til tidsrummet mellem den kompetente myndigheds udbetaling og landbrugerens tilbagebetaling.

29. Den 11. september 1996 meddelte sagsøgte sagsøgeren, at denne ifølge artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, andet led, i forordning nr. 3887/92, som ændret, var udelukket fra at oppebære støtte for det braklagte areal inden for det år, ansøgningen var indgivet, og for det følgende kalenderår, da bedriften ifølge den på stedet foretagne kontrol havde anvendt 14,90 hektar af det pågældende areal til græsning uden at underrette sagsøgte herom. Sagsøgte anførte, at sagsøgeren var

bekendt med, at det areal, der var anmeldt som braklagt, ikke måtte anvendes til græsning efter den nævnte anmeldelse og forsætligt ikke havde underrettet sagsøgte i hovedsagen om den ændrede brug.

30. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgeren i hovedsagen under retsforhandlingerne har forklaret, at der siden marts og april 1995 var planlagt byggeprojekter i form af opførelse af to stalde og en gylletank. Hvad angår stalden med de køer, som efterfølgende blev anbragt på det braklagte areal, blev byggearbejdet påbegyndt i slutningen af maj 1996. Dyrene blev herefter anbragt på nabogården. Da opførelsen af gylletanken på gårdens område imidlertid blev fremskyndet fire uger, var det nødvendigt midlertidigt at anbringe køerne på det braklagte areal i nærheden af bedriften. Ifølge byggeplanerne var det ganske vist forudset, at gårdens arealer midlertidigt skulle anvendes, men ikke, at køerne skulle anbringes til græsning på det braklagte areal.

31. Under sagen ved Verwaltungsgericht Dessau (Tyskland) har sagsøgeren i hovedsagen anført, at anbringelsen af køer til græsning på det braklagte areal ikke udgør nogen landbrugsproduktion, som kan påvirke støttens lovlighed. Sanktionen efter artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, andet led, i forordning nr. 3887/92, som ændret, finder kun anvendelse på forsætligt urigtige angivelser vedrørende størrelsen af det braklagte areal, som afgives på tidspunktet for indgivelsen af støtteansøgningen. Bestemmelsen finder derimod ikke anvendelse på tvisten i hovedsagen, da denne vedrører en reduktion af et braklagt areal og altså angår undladelsen af at underrette den kompetente myndighed om en sådan ændring, som er indtruffet efter ansøgningens indgivelse.

32. Ved dom af 14. juli 1999 frifandt Verwaltungsgericht Dessau sagsøgte i hovedsagen med den begrundelse, at angivelserne fra sagsøgeren i hovedsagen vedrørende det braklagte areal var urigtige. Efter rettens opfattelse var det i fuld overensstemmelse med ordlyden af artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, andet led, i forordning nr. 3887/92, som ændret, og med denne bestemmelses ånd og formål, at angivelser i støtteansøgningen ikke blot anses for urigtige, når de ikke svarer til de faktiske forhold på tidspunktet for ansøgningens indgivelse, men også når disse angivelser efterfølgende bliver urigtige, navnlig fordi støtteansøgeren trods ændringen af situationen efter ansøgningens indgivelse ikke har givet underretning om ændringen. Retten fandt, at det i sig selv var en urigtig angivelse i nævnte bestemmelses forstand at opretholde en ansøgning om støtte, selv om forhold af betydning for støtten efterfølgende havde ændret sig. Efter Verwaltungsgericht Dessaus opfattelse måtte betingelsen for at pålægge sanktionen, nemlig at der forelå forsæt, også anses for opfyldt. Senest i slutningen af juni 1996 var sagsø-

geren i hovedsagen nemlig klar over, at anvendelsen af det braklagte areal var i strid med støttebetingelserne, hvorfor køerne straks var blevet flyttet fra det pågældende område. Selv om sagsøgeren i hovedsagen var bekendt med, at bedriften var forpligtet til at afgive erklæring herom, underrettede den på intet tidspunkt den kompetente myndighed om formindskelsen af det udtagne areal.

34. Ifølge den nationale ret giver fortolkningen af artikel 9, stk 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret, imidlertid ikke noget resultat, der er så klart, at det ikke efterlader nogen rimelig tvivl. Følgelig har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen to præjudicielle spørgsmål.

B — *De præjudicielle spørgsmål*

33. Sagsøgeren i hovedsagen, som har fået tilladelse til at appellere dommen til den nationale ret, har gjort gældende, at selskabet er berettiget til den fulde støtte for det braklagte areal. Sagsøgte i hovedsagen har nedlagt påstand om stadfæstelse af førsteinstansens dom. Den nationale ret har fastslået, at sagsøgeren, såfremt man godtager selskabets forklaringer, ikke, på tidspunktet for indgivelsen af støtteansøgningen, hverken forsætligt eller ved grov uagtsomhed har foretaget urigtige angivelser vedrørende det areal, der er braklagt. Under disse omstændigheder bør sagsøgeren gives delvis medhold, såfremt, i lighed med sagsøgerens opfattelse, sanktionen fastsat i artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, andet led, i forordning nr. 3887/92, som ændret, forudsætter, at ansøgeren allerede på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen havde til hensigt at udnytte de braklagte arealer på en måde, der udgjorde en hindring for tildelingen af støtte, eller at ansøgeren, som i givet fald har handlet groft uagtsomt, burde have indset, at en sådan anvendelse ville finde sted efter indgivelsen af ansøgningen.

35. »1) Skal artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordningen [nr. 3887/92] fortolkes således, at det er en betingelse for at antage, at der foreligger »urigtige angivelser«, at der er begået en culpøs positiv handling i forbindelse med en ansøgning om støtte, således at der ikke skal pålægges sanktioner for undladelsen af at underrette de bevilgende myndigheder om, at der efter ansøgningens indgivelse er indtrådt ændringer, som er relevante for støtten?

2) Forudsætter de såkaldte »simple« forskelstilfælde i artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, i forordningen [nr. 3887/92], at der allerede ved ansøgningens indgivelse er foretaget »urigtige angi-

velser«, eller er sammenligningen mellem angivelserne i ansøgningen og resultatet af kontrollen på stedet alene afgørende?«

III — Vurdering

36. Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret at få præciseret begrebet »urigtige angivelser« som omhandlet i artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 3887/92, som ændret. Den nationale ret anmoder således Domstolen om at afgøre, om dette begreb nødvendigvis forudsætter:

— at ansøgeren om arealstøtte har handlet culpøst, således at en ulovlig undladelse eller udeladelse ikke kan medføre sanktioner, fastsat i bestemmelsen. Ved ulovlig »undladelse« eller »udeladelse« skal forstås den omstændighed ikke at have underrettet de kompetente myndigheder om ændringer i den allerede angivne situation, som kan være relevante for at modtage eller fortsætte oppebærelsen af støtten

— at den urigtige angivelse er foretaget på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om arealstøtte, således at en culpøs handling eller en ulovlig undladelse efter indgivelsen af ansøgningen ikke kan medføre sanktioner.

37. Med det andet spørgsmål anmoder den nationale ret Domstolen om at fastslå, om sanktionen indeholdt i artikel 9, stk. 2, første afsnit, første punktum, i forordning nr. 3887/92, som ændret, ligeledes forudsætter en urigtig angivelse fra ansøgeren om arealstøtte, som foretages ved støtteansøgningens indgivelse. I benægtende fald, opfordrer den Domstolen til at præcisere, om konstateringen af en forskel mellem det angivne areal og det areal, der fastslås under en kontrol, er tilstrækkelig til, at der anvendes de sanktioner, der er fastsat i artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, i forordning nr. 3887/92, som ændret.

38. Ifølge sagsøgeren skal artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret, fortolkes således, at der på ingen måde kan pålægges sanktioner, såfremt der ikke ved indgivelsen af støtteansøgningen er begået nogen fejl, således at ændringer i den situation, der er relevante for at modtage eller fortsat oppebære den ansøgte støtte, ikke er af betydning.

39. I lighed med de øvrige intervenienter mener jeg, at denne fortolkning ikke blot er uforenelig med ordlyden af og formålet med artikel 9 i forordning nr. 3887/92, som ændret, men at den ydermere tilsidesætter proportionalitetsprincippet og kan fremme svig samt medføre, at det forvaltnings- og kontrolsystem, der er indført ved støtteordningerne, gøres virkningsløst.

40. Formålet med artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret, består i at forebygge og sanktionere uregelmæssigheder og svig ved at indføre et system af sanktioner, der er tilpasset efter grovheden af de begåede uregelmæssigheder. Denne sanktion kan gå så langt som til en fuldstændig udelukkelse fra støtteordningen for det pågældende og det følgende år [19].

41. I denne henseende bestemmes i det indførte system, at:

— der ydes kun fuldstændig arealstøtte, hvis:

— det angivne areal og det areal, der er fastslået, er identisk [20]

— bestemmelserne indført ved den pågældende støtteordning er overholdt [21], og

— den blotte konstatering af en forskel mellem det angivne areal og det fastslåede areal medfører en korrektion, eller endda en sanktion, medmindre der foreligger force majeure [22].

42. Når det angivne areal overstiger det areal, der er fastslået, indeholder artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret, fire typer af sanktioner, som er afpasset efter grovheden af den begåede uregelmæssighed.

43. I henhold til nævnte artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, medfører en ikkeculpøs adfærd (såsom en fejl begået i god tro) to typer af sanktioner, der består i en nedsættelse af den tildelte støtte. Denne nedsættelse foretages under hensyntagen til fejlens omfang i relation til fastsættelsen af det areal, der giver ret til støtten. Såfremt fejlen ved fastsættelsen af dette areal er af ringe betydning, foretages der blot en korrektion af støttebeløbet [23]. Derimod kan der ske en væsentlig nedsættelse af den tildelte støtte, når det overskydende areal udgør 3% eller 2 ha, men højst 20% af det fastslåede areal [24]. Hvis det over-

19 — Niende betragtning.

20 — Enhver forskel mellem de to arealstørrelser medfører en nedsættelse af støtten (artikel 9, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret).

21 — Artikel 9, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 3887/92, som ændret.

22 — Artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, og fjerde afsnit, i forordning nr 3887/92, som ændret.

23 — Artikel 9, stk. 2, første afsnit, første punktum, i forordning nr. 3887/92, som ændret.

24 — Det egentlige fastsatte areal (dvs. det støtteberettigede areal) nedsættes således med to gange det fastslåede overskydende areal (artikel 9, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 3887/92, som ændret).

skydende areal udgør over 20% af det fastslåede areal, kan sanktionen gå så langt som til, at der ikke ydes nogen arealstøtte[25].

44. En culpøs adfærd — såsom urigtige angivelser, som er udslag af forsæt eller grov uagtsomhed — hos ansøgeren om arealstøtte medfører alvorligere sanktioner. I dette tilfælde udelukkes den pågældende landbruger fra den pågældende støtteordning for det pågældende kalenderår[26]. I tilfælde af urigtige angivelser, som er forsætlige, udelukkes han endvidere fra enhver støtteordning for det følgende kalenderår for et areal, der svarer til det, for hvilket støtteansøgningen blev afvist[27].

45. Det fremgår af disse bestemmelser, at den blotte konstatering af en forskel mellem det angivne areal og det areal, der fastslås af de kompetente myndigheder under en kontrol, medfører en korrektion. Endvidere er tidspunktet for den begåede uregelmæssighed ikke af betydning, når det ved kontrollen konstateres, at der er uoverensstemmelser mellem det angivne areal og det fastslåede areal.

46. Det fremgår ligeledes af disse bestemmelser, at der er indført et gradueret sanktionssystem, der tager hensyn til et objektivt element, nemlig størrelsen af forskellen mellem de to arealstørrelser, og et subjektivt element, nemlig grovheden af den begåede uregelmæssighed[28] (hvorvidt landbrugeren, der var årsag til situationen, handlede forsætligt eller ej, eller om han udviste grov uagtsomhed). Det grundlæggende element hvad angår sanktionsvalget er således, hvorledes den person, der er årsag til den strafbare situation, har handlet. I denne henseende er det uden betydning, om den svigagtige handling, der ligger til grund for uregelmæssigheden, er positiv eller passiv (i form af en undladelse eller forsømmelse).

47. Under alle omstændigheder tilkommer det udelukkende den nationale ret at vurdere, hvor grov den begåede uregelmæssighed er[29].

48. I denne sag har sagsøgeren midlertidigt anbragt sine køer på en del af det braklagte areal uden at underrette de kompetente myndigheder herom. Herved har sagsøgeren anvendt de udtagne arealer til andre formål end dem, der er tilladt efter de gældende bestemmelser. Artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1765/92 bestemmer, at de udtagne arealer kun kan anvendes til at tilvejebringe materialer til fremstilling af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug. Hvilket følgelig udelukker, at kreaturer kan græsse der.

25 — Artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92, som ændret.

26 — Artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, første led.

27 — Artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, andet led.

28 — Jf. i denne retning National Farmers' Union m.fl.-dommen, præmis 54.

29 — Jf. analogt dom af 12.10.1995, sag C-104/94, Cereol Italia, Sml. I, s. 2983, præmis 26.

49. Sagsøgeren har således ikke overholdt bestemmelserne for udtagning af landbrugsarealer, eftersom denne, i strid med bestemmelserne i artikel 3, stk. 4, andet led, i forordning nr. 762/94, ikke har ladet en mark, der var braklagt, henligge ubrugt. I henhold til bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, sjette afsnit, i forordning nr. 3887/92, som ændret, kan den ansøgte støtte følgelig ikke tildeles i sin helhed.

50. Det påhviler den nationale ret at vurdere grovheden af denne uregelmæssighed under hensyntagen til adfærden hos den person, der er årsag hertil.

51. Foruden at være uforenelig med formålet med og ordlyden af artikel 9 i forordning nr. 3887/92, som ændret, medfører den af sagsøgeren foreslåede fortolkning endvidere den paradoksale situation, at en landbruger, der i god tro har begået en fejl i angivelsen af braklagte arealer, straffes ved en nedsættelse af det areal, der er støtteberettiget, eller endda fuldstændig afskæres fra at modtage den ansøgte støtte[30]. Derimod kan konstateringen af en forskel mellem de angivne braklagte arealer og dem, der fastslås under en kontrol, ikke medføre nogen skadelige konsekvenser for den landbruger, der kan bevise ikke at have begået nogen fejl i ansøgningen om arealstøtte, selv om det viser sig, at denne landbruger har tilsidesat forpligtelsen til at lade braklagte arealer henligge ubrugt.

52. Endelig kan en sådan fortolkning fremme svig og gøre systemet for forvaltning og kontrol af arealstøtteordninger ineffektivt. For at undgå de sanktioner, som burde pålægges støtteansøgeren, når det konstateres, at der en forskel mellem de angivne arealer og de arealer, der er blevet kontrolleret, er det nemlig tilstrækkeligt, at støtteansøgeren foretager en korrekt angivelse, at han skaffer sig beviser for forholdene, som de foreligger på tidspunktet for indgivelsen af støtteansøgningen, og derefter ændrer disse forhold uden at underrette myndighederne herom.

53. Det fremgår af ovennævnte, at artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret, skal fortolkes således, at de heri indeholdte sanktioner finder anvendelse, såfremt der konstateres en forskel mellem de arealer, der er angivet i støtteansøgningen, og dem, der fastslås under de kompetente myndigheders kontrol. Herved er årsagen til forskellen uden betydning, hvilket ligeledes er tilfældet for så vidt angår tidspunktet for uregelmæssigheden, uanset om den skyldes god eller ond tro, grov uagtsomhed eller forsæt. Endvidere er sondringen mellem begrebet »fejl i form af handling«, eller »fejl i form af undladelse« ikke relevant for anvendelsen af de sanktioner, der er indført ved artikel 9 i den

30 — I det tilfælde, hvor det overskydende areal udgor over 20% af det fastslåede areal (artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92, som ændret).

nævnte forordning. Hvad angår bedømmelsen af uregelmæssigheden i forhold til skalaen af sanktioner indeholdt i artikel 9, stk. 2, i samme forordning, påhviler det den nationale ret at vurdere, hvorvidt den nævnte uregelmæssighed er begået i god tro, eller om den skyldes forsætlig adfærd eller grov uagtsomhed fra arealstøtteansøgerens side, og derefter pålægge de i den nævnte artikel 9 indeholdte sanktioner.

Forslag til afgørelse

54. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt forelagte spørgsmål således:

»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, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 229/95 af 3. februar 1995 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995, skal fortolkes således, at:

— de sanktioner, der er fastsat heri, finder anvendelse, såfremt der konstateres en forskel mellem de arealer, der er angivet i støtteansøgningen, og dem, der fastslås under de kompetente myndigheders kontrol. Herved er årsagen til forskellen uden betydning, hvilket ligeledes er tilfældet for så vidt angår tidspunktet for uregelmæssigheden, uanset om denne skyldes god eller ond tro, grov uagtsomhed eller er forsætlig, hvorfor en uregelmæssighed begået efter indgivelsen af støtteansøgningen ikke fritager for de fastsatte sanktioner.

— sondringen mellem begrebet »fejl i form af handling« eller »fejl i form af undladelse« er ikke relevant for anvendelsen af nævnte artikel.

— hvad angår bedømmelsen af uregelmæssigheden i forhold til skalaen af sanktioner indeholdt i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret, påhviler det den nationale ret at vurdere, hvorvidt den nævnte uregelmæssighed er begået i god tro, eller om den skyldes forsætlig adfærd eller grov uagtsomhed fra arealstøtteansøgerens side.«