FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 11 juli 2002 [1]

1. Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Tyskland) har begärt att domstolen skall tolka artikel 9.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem [2].

2. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida de i denna bestämmelse föreskrivna sanktionerna endast får ådömas i fall då jordbrukare lämnat oriktiga uppgifter i samband med ansökan om stöd. I målet vid den nationella domstolen har Agrargenossenschaft Pretzsch eG, ett tyskt kooperativ, ingett en ansökan om arealstöd [3] i enlighet med gällande föreskrifter men har inte underrättat Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Anhalt, den behöriga tyska myndigheten, om de ändringar som inträffat efter det att ansökan hade getts in. Dessa ändringar var emellertid av ett sådant slag att de utgjorde hinder för att bevilja sökanden det begärda stödet.

I — Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

Förordning (EEG) nr 1765/92

3. Genom förordning (EEG) nr 1765/92 [4] upprättas ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor. Inom detta system har uttag av mark en central betydelse. Uttag av mark fyller två funktioner. Dels ger det på samma sätt som odling rätt till kompensationsbetalning [5], dels är det förutsättningen för att jordbrukaren skall ha rätt till stöd för jordbruksgrödor [6].

4. Artikel 2 i förordning nr 1765/92 innehåller allmänna bestämmelser om beviljande av kompensationsbetalning.

5. Enligt artikel 2.1 får gemenskapens producenter av jordbruksgrödor ansöka om

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107.

3 — Det rör sig om gemenskapsstöd som utgår med belopp som står i proportion till den brukade arealen. För att stödet skall betalas skall vissa villkor vara uppfyllda, bland annat skall ytan på de jordbruksskiften som används för grödor deklareras.

4 — Rådets förordning av den 30 juni 1992 (EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20).

5 — Femtonde skälet och artikel 2.2 andra stycket i förordning nr 1765/92. Med kompensationsbetalning avses det stöd som producenter får enligt denna förordning.

6 — Artikel 7.1 i förordning nr 1765/92.

kompensationsbetalning enligt de villkor som fastställs i artiklarna 2—13 i förordningen.

6. I artikel 2.2 andra stycket anges att "[k]ompensationsbetalningen beviljas för den areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk i enlighet med artikel 7 i [nämnda] förordning...".

7. I artiklarna 4—6 i förordning nr 1765/92 anges metoderna för beräkning av kompensationsbetalningen, vilka är olika beroende på vilken typ av jordbruksgrödor det är fråga om.

8. Artikel 7 i förordning nr 1765/92 innehåller de bestämmelser som skall tillämpas på uttag av mark.

9. Enligt artikel 7.4 får den uttagna marken användas för produktion av material för framställning inom gemenskapen av produkter som inte primärt är avsedda som livsmedel eller djurfoder, förutsatt att effektiva kontrollsystem används.

10. Förordning nr 1765/92 har upphävts och ersatts med förordning (EG) nr 1251/1999 [7]. De ändringar som införts genom detta nya stödsystem i förhållande till det som infördes år 1992 är inte betydande. Uttag av mark utgör alltjämt en förutsättning för beviljande av stöd till jordbruksgrödor och medför som sådan en rätt till kompensation för jordbrukaren. Med beaktande av marknadssituationen har dock kravet på uttag minskats [8].

Förordning (EG) nr 762/94

11. Förordning (EG) nr 762/94 [9] innehåller tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1765/92 avseende programmet för arealuttag.

12. I artikel 2 första stycket i förordning nr 762/94 föreskrivs följande:

"Utan att det påverkar artikel 7.4 i förordning (EEG) nr 1765/92 betyder arealuttag

7 — Rådets förordning av den 17 maj 1999 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 160, s. 1). Detta nya system skall tillämpas från och med regleringsåret 2000/2001 (artikel 15.2). Det är således inte aktuellt i förevarande mål.

8 — Kravet på uttag avser hädanefter 10 procent av jordbruksföretagets mark för perioden 2000—2006. Denna procentsats kan emellertid omprövas med hänsyn till produktions- och marknadsutvecklingen (tjugoandra skälet i förordning nr 1251/1999).

9 — Kommissionens förordning av den 6 april 1994 (EGT L 90, s. 8; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 254).

att ett område som under föregående år har odlats i syfte att ge en skörd läggs i träda."

13. Av artikel 3.2 i förordning nr 762/94 framgår att de uttagna arealerna måste skötas så att goda villkor för odling bibehålls. De får inte användas för annan jordbruksproduktion än den som avses i artikel 7.4 i förordning nr 1765/92, inte heller användas för intäktsgivande ändamål som är oförenliga med odling av jordbruksgrödor.

14. I artikel 3.4 i förordning nr 762/94 stadgas följande:

"För att kunna tas i beaktande inom ramen för det program som föreskrivs i förordning... nr 1765/92 måste arealuttagen

— ha brukats av den sökande under de två föregående åren, utom i vissa fall som berättigas enligt objektiva villkor som fastställs av den berörda medlemsstaten, såsom omständigheter rörande driftsform, nyetablering eller utvidgning av jordbruket vid arv,

— förbli ur bruk under en period som börjar senast den 15 januari och slutar tidigast den 31 augusti. Medlemsstaterna skall emellertid fastställa de villkor på vilka producenter kan bemyndigas att så utsäde från och med den 15 juli för skörd under följande år, och de villkor som skall uppfyllas för att bete skall vara tillåtet från och med den 15 juli i medlemsstater där växling av betesområde traditionellt utövas.

..."

Förordning (EEG) nr 3508/92

15. För att göra det lättare att administrera de olika stödsystemen,[10] bland annat det som avses i förordning nr 1765/92, upprättas genom förordning (EEG) nr 3508/92[11] ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen.

16. Enligt artikel 1.1 a i förordning nr 3508/92 tillämpas det integrerade admi-

10 — Det rör sig om stödsystem för jordbruksgrödor, nötkött, får- och getkött, samt de särskilda åtgärderna för jordbruk i bergsområden och vissa mindre gynnade områden (tredje skälet i förordning nr 3508/92).

11 — Rådets förordning av den 27 november 1992 (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78).

nistrations- och kontrollsystemet inom vegetabiliesektorn på stödsystemet för producenter av vissa jordbruksgrödor som fastställts genom förordning nr 1765/92.

17. Av artikel 6.1 första stycket första strecksatsen i förordning nr 3508/92 framgår att jordbrukaren för att vara stödberättigad enligt ett eller flera av de gemenskapssystem som omfattas av denna förordning, varje år skall lämna in en ansökan om arealstöd med uppgifter om jordbruksskiften, inbegripet grovfoderarealer, och jordbruksskiften som omfattas av systemet med uttag av åkermark, samt de jordbruksskiften som lagts i träda.

Förordning nr 3887/92

18. Förordning nr 3887/92 innehåller tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för de olika stödsystem som räknas upp i artikel 1 i förordning nr 3508/92.

19. I artikel 4.1 första stycket i förordning nr 3887/92 anges vilka uppgifter som en ansökan om arealstöd måste innehålla. Det rör sig bland annat om uppgifter som möjliggör identifiering av jordbruksföretagets samtliga jordbruksskiften, med angivande av areal, lokalisering, användning samt det berörda stödsystemet.

20. Enligt artikel 4.1 andra stycket i förordningen skall med användning avses typ av gröda, marktäcke eller frånvaro av gröda.

21. I artikel 4.2 i förordning nr 3887/92 stadgas följande:

"a) Efter ansökningstidens utgång får ansökan om arealstöd endast ändras

— om det föreligger ett klart fel som myndigheterna godkänner,

— om det vad avser jordbruksskiften rör sig om behörigt dokumenterade särskilda fall (t.ex. dödsfall, äktenskap, köp, försäljning eller avslutning/slutande av ett arrendekontrakt).

..."

22. Enligt artikel 6.1 i förordning nr 3887/92 skall den administrativa kontrollen och kontrollen på plats genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda.

23. Artikel 9 i förordningen innehåller en rad nära sammanbundna bestämmelser, med stöd av vilka det är möjligt att beräkna den areal som berättigar till kompensationsbetalning i fall då det finns en skillnad mellan den areal som anges i ansökan om arealstöd och den areal som fastställts [12] sedan de nationella behöriga myndigheterna gjort kontroller. Syftet med denna artikel är att på ett effektivt sätt förhindra och bestraffa oegentligheter och bedrägeri inom detta område [13].

24. Artikel 9 i förordning nr 3887/92 har ändrats vid flera tillfällen, bland annat genom förordning (EG) nr 229/95 [14] och nr 1648/95. [15] Dessa ändringar är tillämpliga på ansökningar om stöd som getts in för år 1986 och följande år. Enligt artikel 2.2 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95, [16] skall de också tillämpas retroaktivt på överträdelser som gjorts under den tid då bestämmelserna i förordning nr 3887/92 var i kraft. I artikel 2.2 i förordning nr 2988/95 anges nämligen att "[o]m förändringar senare görs i de bestämmelser om administrativa sanktioner som finns i en gemenskapsrättsakt, skall de bestämmelser som är minst ingripande tillämpas retroaktivt".

25. I dom av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl. [17] fann domstolen att de ändringar som gjorts genom förordningarna nr 229/95 och nr 1648/95 i viss mån har mildrat de administrativa sanktioner som införts genom förordning nr 3887/92. Enligt domstolen framgår det av artikel 9 i förordning nr 3887/92, i dess lydelse enligt förordningarna nr 229/95 och nr 1648/95, jämförd med artikel 2.2 i förordning nr 2988/95, att de minst ingripande sanktionerna enligt förordningarna nr 229/95 och nr 1648/95 skall tillämpas retroaktivt [18].

26. I artikel 9 i förordning nr 3887/92, i dess lydelse enligt förordningarna nr 229/95 och nr 1648/95 föreskrivs följande:

"1. Om det konstateras att den faktiskt fastställda arealen är större än den areal

12 — Med fastställd areal avses den areal för vilken samtliga villkor som fastställs i reglerna är uppfyllda (artikel 9.2 sista stycket i förordning nr 3887/92).

13 — Nionde skälet.

14 — Kommissionens förordning av den 3 februari 1995 om ändring av förordning nr 3887/92 samt av förordning nr 762/94 (EGT L 27, s. 3).

15 — Kommissionens förordning av den 6 juli 1995 om ändring av förordning nr 3887/92 (EGT L 156, s. 27).

16 — Rådets förordning av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1).

17 — Dom av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl. (REG 1997, s. I-4559).

18 — Ibidem, punkterna 40 och 41.

som anges i ansökan om arealstöd, skall den deklarerade arealen användas när stödet beräknas.

— om oriktiga uppgifter lämnats uppsåtligen, skall jordbrukaren i fråga uteslutas från samtliga stödsystem som anges i artikel 1.1 i förordning... nr 3508/92 för påföljande kalenderår för en areal som motsvarar den för vilken stödansökan avvisades.

2. Om det konstateras att den faktiskt fastställda arealen är mindre än den areal som anges i ansökan om arealstöd, skall den vid kontrollen faktiskt fastställda arealen användas vid stödberäkningen. Utom vid fall av force majeure skall dock den vid kontroll faktiskt fastställda arealen reduceras med två gånger den överskjutande areal som konstateras om denna utgör mer än 3 procent eller två hektar men högst 20 procent av den fastställda arealen.

Dessa reduktioner skall inte tillämpas om jordbrukaren kan bevisa att hans bestämning av arealen på ett riktigt sätt baseras på uppgifter som den behöriga myndigheten godkänt.

Om den överskjutande arealen utgör mer än 20 procent av den fastställda arealen skall inget arealbaserat stöd beviljas.

Vid tillämpningen av denna artikel gäller att om en jordbrukare inte har uppfyllt de skyldigheter han ålagts vad avser jordbruksskiften som lagts i träda för produktion av råvaror för framställning av icke-livsmedelsprodukter, skall dessa vid kontrollen betraktas som arealer som inte kunnat hittas.

Om det rör sig om oriktiga uppgifter som lämnats uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet gäller dock att

Vid tillämpningen av denna artikel avses med fastställd areal den areal för vilken samtliga villkor som fastställs i reglerna är uppfyllda.

— jordbrukaren i fråga skall uteslutas från det berörda stödsystemet under kalenderåret i fråga, och

3. Vid tillämpningen av punkt 1 och 2 skall hänsyn endast tas till grovfoderarealer,

arealer tagna ur produktion och arealer med jordbruksgrödor för vilka olika stödbelopp tillämpas och vilka skall behandlas var för sig.

II — Bakgrund och förfarande

A — *Bakgrund till målet vid den nationella domstolen*

4 a) De arealer som fastställs i enlighet med bestämmelserna i punkt 1, 2 och 3 i denna artikel för stödberäkning skall användas... vid beräkning av kompensationsbidraget.

Beräkningen av den maximala areal som berättigar producenter av jordbruksgrödor till kompensationsbetalning skall göras på grundval av den uttagna arealen och proportionellt för de olika grödorna.

..."

28. Den 3 maj 1996 begärde sökanden kompensationsbetalning enligt förordning nr 1765/92 för att ta ett jordbruksskifte på 191,71 hektar ur bruk. Sökanden gav in ansökan till svaranden som är den tyska myndighet som är behörig att administrera det integrerade administrations- och kontrollsystemet för stödsystemet. I formuläret för ansökan om stöd förband sig sökanden att utan dröjsmål upplysa nationell behörig myndighet om omständigheter som utgjorde hinder för beviljande eller fortsatt beviljande av stöd, varje avvikelse från vad som angivits i ansökan och om förändringar i nyttjanderätten under tiden för de förpliktelser sökanden åtagit sig samt om villkoren för stödet inte efterlevdes, även om detta berodde på force majeure.

27. Enligt artikel 14.1 första stycket i förordning nr 3887/92 skall, om en oberättigad utbetalning gjorts, jordbrukaren återbetala beloppet i fråga samt räntan för tiden mellan den utbetalning som gjorts av behörig myndighet och stödmottagarens återbetalning av det belopp som uppburits för mycket.

29. Den 11 december 1996 meddelade svaranden sökanden att sökanden i enlighet med artikel 9.2 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 3887/92, i ändrad lydelse, var avstängd från stödutbetalningar, såväl för ansökningsåret som för påföljande år, med hänsyn till att sökanden enligt vad som konstaterats på plats hade använt 14,90 hektar av den uttagna arealen som betesmark utan att meddela svaranden om detta. Svaranden ansåg att sökanden visste att det jordbruksskifte som hade deklarerats vara taget ur produktion inte

längre kunde användas som betesmark efter ifrågavarande deklaration och att sökanden avsiktligen hade underlåtit att underrätta svaranden om den ändrade användningen.

30. Av begäran om förhandsavgörande framgår att sökanden under förfarandet där förklarade att byggåtgärder på två stall samt tillverkning av en flytgödselbassäng hade planerats sedan mars/april 1995. Vad beträffar det stall där de kor höll till som sedermera betade på det uttagna jordbruksskiftet påbörjades byggarbetet i slutet av maj 1996. Djuren inkvarterades då i granngården. Mot bakgrund av att uppförandet av en flytgödselbassäng på gårdens mark flyttades fram fyra veckor blev det nödvändigt att under en övergångsperiod låta korna beta på den uttagna arealen, som låg i närheten. I planeringen av byggarbetet ingick således visserligen att gårdsytan tillfälligt skulle nyttjas, men inte att korna skulle beta på den uttagna arealen.

31. I överklagandet till Verwaltungsgericht Dessau (Tyskland) har sökanden gjort gällande att det faktum att kor går på bete på mark som lagts i träda inte utgör ett sådant jordbruk som kan ifrågasätta beviljandet av stöd. Den i artikel 9.2 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse angivna sanktionen avser endast uppsåtligen lämnade oriktiga uppgifter om arealen på den mark som satts i träda vid tidpunkten för ansökans ingivande. Denna bestämmelse är inte tillämplig på förevarande fall som handlar om när uttagna arealer minskas sedan ansökan getts in och således underlåtenheten att meddela behörig myndighet om denna senare gjorda förändring.

32. Sökandens talan lämnades genom dom av den 14 juli 1999 utan bifall. Som skäl härför angavs att sökanden hade lämnat oriktiga uppgifter om den uttagna arealen. Verwaltungsgericht Dessau fann att det utan vidare var förenligt med ordalydelsen av artikel 9.2 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse och dessutom med hänsyn till syftet med ifrågavarande bestämmelse även var nödvändigt att uppgifterna i ansökan om stöd inte bara skulle anses som oriktiga om de inte överensstämde med de verkliga förhållandena vid tidpunkten för ansökan, utan även om de därefter blivit oriktiga, det vill säga om sökanden inte gjort någon rättelse. Oriktiga uppgifter i den mening som avses i bestämmelserna om sanktioner lämnas härvid genom att ansökan vidhålls trots att omständigheter som är relevanta för stödet har förändrats. Verwaltungsgericht Dessau fann att sökanden även skulle tillskrivas ett sådant uppsåt som krävs för den sanktion som vidtagits.

Sökanden har senast vid utgången av juni 1996 insett att det förelåg ett sådant nyttjande av den uttagna arealen som utgjorde hinder för stöd och av denna anledning omgående avlägsnat korna från den aktuella arealen. Trots kännedom om sin upplysningsplikt underrättade sökanden inte motparten om minskningen av den uttagna arealen.

34. Enligt den hänskjutande domstolen utmynnar tolkningen av artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse dock inte i ett så uppenbart resultat att det inte skulle finnas utrymme för rimligt tvivel. Den hänskjutande domstolen har därför beslutat att förklara målet vilande och hänskjuta två frågor till domstolen för förhandsavgörande.

B — *Tolkningsfrågorna*

33. Den hänskjutande domstolen har meddelat prövningstillstånd beträffande sökandens talan. Sökanden har yrkat att den skall beviljas oavkortat stöd för arealuttag. Svaranden har yrkat att underinstansens dom skall fastställas. Den hänskjutande domstolen har angett att sökanden, om dess förklaringar godtas, inte vid tidpunkten när ansökan om stöd gavs in vare sig uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnat oriktiga uppgifter om den areal som lagts i träda. Under dessa omständigheter borde sökandens talan delvis bifallas om det, i enlighet med sökandens mening, var en förutsättning för vidtagande av sanktioner enligt artikel 9.2 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 3887/92, i ändrad lydelse, att sökanden redan vid ansökningstillfället skall ha haft för avsikt att nyttja uttagen areal på ett sätt som utgjorde hinder för stöd eller om sökanden — som i sådant fall varit grovt oaktsam — borde ha insett att ett sådant nyttjande skulle komma att ske efter ansökningstillfället.

35. ”1) Skall artikel 9.2 tredje stycket i förordning [nr 3887/92] tolkas så, att uttrycket 'oriktiga uppgifter' avser ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt faktiskt handlande vid ansökan om stöd och att inga sanktioner således kan vidtas med anledning av underlåtenhet att meddela den myndighet som beviljar stödet om förändringar som skett först efter att ansökan inlämnats och vilka är av betydelse för rätten till stöd?

2) Är det en förutsättning i de så kallade enkla differensfallen, vilka nämns i artikel 9.2 första stycket andra meningen i förordning [nr 3887/92], att 'oriktiga uppgifter' har lämnats redan vid ansök-

ningstillfället eller är enbart jämförelsen mellan uppgifterna i ansökan och resultatet av en kontroll på plats avgörande?"

III — Bedömning

36. Med sin första fråga önskar den hänskjutande domstolen ett förtydligande av begreppet "oriktiga uppgifter" i den mening som avses i artikel 9.2 tredje stycket i förordning nr 3887/92, i ändrad lydelse. Den önskar således att domstolen skall avgöra om detta begrepp med nödvändighet förutsätter att

— den som ansöker om arealstöd faktiskt har handlat felaktigt och att olovliga underlåtanden eller utelämnanden därmed inte kan medföra de sanktioner som föreskrivs i lagrummet. Med att olovligen "underlåta" eller "utelämna" något avses att inte meddela sådana förändringar av tidigare deklarerade förhållanden som har inverkat på beviljandet av eller det fortsatta beviljandet av stöd, och att

— de oriktiga uppgifterna har lämnats vid tidpunkten för ansökan om arealstöd och att ett felaktigt faktiskt handlande eller ett olovligt utelämnande som sker efter ansökningstillfället inte kan medföra några sanktioner.

37. Med sin andra fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den sanktion som avses i artikel 9.2 första stycket första strecksatsen i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse också förutsätter att den som ansöker om arealstöd lämnat oriktiga uppgifter vid ansökningstillfället. Om frågan besvaras nekande önskar den få ett förtydligande av huruvida omständigheten att det endast konstaterats en skillnad mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen vid kontrollen räcker för att de sanktioner som avses i artikel 9.2 första stycket andra meningen i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse skall kunna ådömas.

38. Enligt sökanden skall artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse tolkas så att ingen sanktion kan ådömas om inget fel har begåtts vid ansökningstillfället och att ändringar i förhållanden som inverkat på beviljande eller det fortsatta beviljandet av det begärda stödet inte får några konsekvenser.

39. Jag anser i likhet med samtliga inblandade parter att denna tolkning inte bara är oförenlig med ordalydelsen och syftet med artikel 9 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse utan att den dessutom strider mot proportionalitetsprincipen och kan främja bedrägeri och medföra att det administrations- och kontrollsystem som införts genom stödsystemen blir ineffektivt.

40. Syftet med artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse är att förhindra och bestraffa oegentligheter och bedrägeri genom att inrätta ett system av sanktioner som är anpassade till hur allvarlig oegentligheten i fråga är. En sådan sanktion kan leda så långt som till uteslutning från systemet för året i fråga och det påföljande året [19].

41. För detta ändamål gäller följande enligt det system som införts genom denna bestämmelse:

— Arealstödet beviljas i sin helhet endast om

— den deklarerade arealen och den fastställda arealen är identiska [20],

— de villkor som fastställs i reglerna enligt ifrågavarande stödsystem är uppfyllda, [21] och

— enbart den omständigheten att den skillnad som konstateras föreligga mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen medför en rättelse eller till och med en sanktion, utom vid fall av force majeure [22].

42. Om den faktiskt fastställda arealen är mindre än den areal som anges i ansökan om arealstöd föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse fyra typer av sanktioner som är anpassade till hur allvarlig oegentligheten i fråga är.

43. I enlighet med artikel 9.2 första och andra stycket skall en icke skuldbehäftad handling (såsom ett misstag som begåtts i god tro) leda till två typer av sanktioner i form av en reduktion av det beviljade stödet. Denna reduktion sker i förhållande till misstagets betydelse för att fastställa den areal som berättigar till stöd. Om misstaget vid fastställandet av denna areal är av begränsad betydelse görs en enkel rättelse av stödbeloppet [23]. Reduktionen av det beviljade stödet kan däremot vara större när den överskjutande areal som konstateras utgör mer än 3 procent eller två hektar men högst 20 procent av den fastställda arealen. [24] Sanktionen kan till och

19 — Nionde skälet.

20 — En skillnad mellan dessa två arealer kan leda till att stödet reduceras (artikel 9.1 och 9.2 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse).

21 — Artikel 9.2 sista stycket i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse.

22 — Artikel 9.2 första stycket andra meningen och fjärde stycket i förordning nr 3887/92, i ändrad lydelse.

23 — Artikel 9.2 första stycket första meningen i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse.

24 — Den faktiskt fastställda arealen (det vill säga den areal som berättigar till stöd) reduceras då med två gånger den överskjutande areal som konstateras (artikel 9.2 första stycket i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse).

med innebära att stödet inte beviljas när den överskjutande arealen utgör mer än 20 procent än den fastställda arealen. [25]

44. Handlingar som sker genom vållande — såsom när oriktiga uppgifter lämnas uppsåtligen eller av oaktsamhet — från den persons sida som ansöker om arealstöd medför ännu strängare sanktioner. I dessa fall utesluts jordbrukaren i fråga från det berörda stödsystemet under kalenderåret i fråga. [26] Om oriktiga uppgifter lämnats uppsåtligen skall han dessutom uteslutas från samtliga stödsystem för påföljande kalenderår för en areal som motsvarar den för vilken stödansökan avvisades. [27]

45. Av dessa bestämmelser framgår att det för att en rättelse skall göras räcker med att en skillnad konstateras föreligga mellan den deklarerade arealen och den efter de behöriga myndigheternas kontroller faktiskt fastställda arealen. Dessutom har tidpunkten för när oegentligheten inträffade ingen stor betydelse eftersom en skillnad mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen konstateras i samband med kontrollen.

46. Av dessa bestämmelser framgår också att det har upprättats ett sanktionssystem där hänsyn tas till ett objektivt rekvisit, nämligen hur stor skillnad det är mellan dessa två arealer, och ett subjektivt rekvisit, nämligen hur allvarlig oegentligheten i fråga är [28] (om den jordbrukare som orsakat situationen varit vållande eller inte samt om han varit grovt oaktsam). Den grundläggande faktorn vid fastställandet av vilka sanktioner som skall tillämpas är alltså hur den person handlat som orsakat den klandervärda situationen. Det saknar härvid betydelse att det bedrägliga beteende genom vilket oegentligheten orsakats är aktivt eller passivt (såsom en underlåtenhet eller försummelse).

47. Det ankommer under alla omständigheter helt på den nationella domstolen att bedöma hur allvarlig oegentligheten är. [29]

48. I förevarande fall har sökanden tillfälligt haft kor på bete på en del av den uttagna arealen utan att underrätta behöriga myndigheter om detta. Härigenom har sökanden utnyttjat mark som angivits vara uttagen för ett annat ändamål än det som avses i tillämpliga bestämmelser. I artikel 7.4 i förordning nr 1765/92 anges nämligen att den uttagna marken får användas för produktion av material för framställning av produkter som inte primärt är avsedda som livsmedel eller djurfoder. Det är följaktligen uteslutet att nötkreatur får beta där.

25 — Artikel 9.2 andra stycket i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse.

26 — Ibidem, tredje stycket första strecksatsen.

27 — Ibidem, tredje stycket andra strecksatsen.

28 — Se domen i det ovannämnda målet National Farmers' Union m.fl., punkt 54.

29 — Se analogt dom av den 12 oktober 1995 i mål C-104/94, Cereol Italia (REG 1995, s. I-2983), punkt 26.

49. Sökanden har alltså inte uppfyllt de villkor som anges i bestämmelser om uttag av mark, eftersom den i strid med bestämmelserna i artikel 3.4 andra strecksatsen i förordning nr 762/94 inte har låtit sådan mark som angetts ligga i träda förbli ur bruk. Enligt bestämmelserna i artikel 9.2 sjätte stycket i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse kan följaktligen det begärda stödet inte beviljas i sin helhet.

50. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att med beaktande av hur den som orsakat en oegentlighet handlat bedöma hur allvarlig oegentligheten är.

51. Förutom att den av sökanden föreslagna tolkningen inte är förenlig med syftet med och ordalydelsen av artikel 9 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse skulle den leda till den paradoxala situationen att en jordbrukare, som i sin deklaration av mark som lagts i träda i god tro har gjort ett misstag kommer att sanktioneras genom en reduktion av den areal som berättigar till stöd eller genom en total indragning av det begärda stödet.[30] Att det konstateras att det föreligger en skillnad mellan de arealer som angivits ha uttagits ur produktionen och de arealer som fastställts efter kontroller kan däremot inte få några menliga konsekvenser för den jordbrukare som bevisar att han inte gjort något misstag i ansökan om arealstöd även om det visar sig att denne jordbrukare åsidosatt skyldigheten att låta mark som angetts ligga i träda förbli ur bruk.

52. Slutligen är en sådan tolkning ägnad att främja bedrägeri och göra administrations- och kontrollsystemet för systemet för arealstöd ineffektivt. För att undgå de sanktioner som borde ha ådömts den som ansöker om stöd när det konstateras att det föreligger en skillnad mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen skulle det nämligen räcka att han gjorde en korrekt deklaration, att skaffa sig bevis rörande förhållandena sådana de är vid tidpunkten för ansökan och ändra dessa förhållanden utan att underrätta myndigheterna därom.

53. Av ovanstående överväganden framgår att artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse skall tolkas så, att de sanktioner som där avses tillämpas om det efter kontroll av de behöriga myndigheterna konstateras att det finns en skillnad mellan de arealer som anges i ansökan om stöd och de arealer som fastställs. Det saknar härvid betydelse hur denna skillnad uppstått eller när oegentligheten, oavsett om den skett i god eller i ond tro, genom grov oaktsamhet eller uppsåtligen. Skillnaden mellan begreppen fel genom handling och fel genom underlåtelse är inte heller relevant för tillämpningen av de i artikel 9 i förordningen angivna sanktionerna. Vad slutligen gäller bedömningen av oegentligheten i förhållande till skalan av

30 — Om den överskjutande areal som konstateras utgör mer än 20 procent av den fastställda arealen (artikel 9.2 andra stycket i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse).

sanktioner i artikel 9.2 i samma förordning ankommer det på de nationella domstolarna att bedöma om oegentligheten skett i god tro eller om den skett genom ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt handlande från den persons sida som ansöker om arealstöd, samt ådöma de sanktioner som föreskrivs i nämnda artikel 9.

Förslag till avgörande

54. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågan från Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt enligt följande:

"Artikel 9.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem, i dess lydelse enligt kommissionens förordningar (EG) nr 229/95 av den 3 februari 1995 och nr 1648/95 av den 6 juli 1995, skall tolkas på följande sätt:

— De sanktioner som där avses tillämpas om det efter kontroll av de behöriga myndigheterna konstateras att det finns en skillnad mellan de arealer som anges i ansökan om stöd och de arealer som fastställs. Det saknar härvid betydelse hur denna skillnad uppstått eller när oegentligheten, oavsett om den skett i god eller i ond tro, genom grov oaktsamhet eller uppsåtligen. En oegentlighet som sker efter ansökningstillfället gör det inte möjligt att undgå de sanktioner som sålunda föreskrivs.

— Skillnaden mellan begreppen fel genom handling och fel genom underlåtelse är inte relevant för tillämpningen av ovannämnda artikel.

— Bedömningen av oegentligheten i förhållande till skalan av oegentligheter i artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse omfattas helt av de nationella domstolarnas behörighet. Det ankommer därför på dem att bedöma om oegentligheten skett i god tro eller om den skett genom ett uppsåtligt eller grovt oaktsamt handlande från den persons sida som ansöker om arealstöd."