SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 21. März 2002 [1]

1. Der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Vereinigtes Königreich), ersucht Sie, Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen [2] auszulegen.

Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung dahin auszulegen ist, dass er die zuständige nationale Behörde berechtigt, die im genannten Artikel vorgesehenen Sanktionen „rückwirkend" [3] gegenüber Betriebsinhabern anzuwenden, die sich gutgläubig bei der Erklärung der landwirtschaftlichen Flächen, für die sie flächenbezogene Beihilfen [4] beantragen, geirrt haben.

I — Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen

A — *Die auf landwirtschaftliche Kulturpflanzen und stillgelegte Flächen anwendbare Beihilferegelung*

Die Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 [5]

2. Die Verordnung Nr. 1765/92 führt eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen ein.

3. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung können die Erzeuger landwirtschaftlicher Kulturpflanzen der Gemeinschaft unter den in den Artikeln 2 bis 13 festgelegten Bedingungen der genannten Verordnung eine Ausgleichszahlung beantragen.

4. In Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1765/92 heißt es: „Die

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 391, S. 36 (im Folgenden auch: Verordnung).

3 — Auf diesen Begriff wird in Nr. 44 dieser Schlussanträge näher eingegangen. Hier wird er in einem allgemeinen Sinne benutzt, der jedoch juristisch unzutreffend ist.

4 — Es handelt sich um Gemeinschaftsbeihilfen, deren Höhe im Verhältnis zur Anbaufläche steht. Ihre Zahlung ist von der Erfüllung bestimmter Anforderungen abhängig, insbesondere derjenigen, die Fläche der landwirtschaftlich genutzten Parzellen anzugeben. Ich werde darauf bei der Darstellung des rechtlichen Rahmens dieser Rechtssache zurückkommen.

5 — Verordnung des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Flächen (ABl. L 181, S. 12).

Ausgleichszahlung wird für die Fläche gewährt, die mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bebaut ist oder die nach Artikel 7[6] dieser Verordnung stillgelegt wurde...“

B — *Die Durchführungsbestimmungen zu den Beihilferegelungen*

Die Verordnung (EWG) Nr. 3508/92[7]

5. Zur Vereinfachung der Verwaltung der verschiedenen Beihilferegelungen und insbesondere der in der Verordnung Nr. 1765/92 vorgesehenen Regelung schafft die Verordnung Nr. 3508/92 ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem für die genannten Beihilfen[8].

6. Artikel 6 der Verordnung Nr. 3508/92 sieht Folgendes vor:

„(1) Ein Betriebsinhaber kann eine oder mehrere Gemeinschaftsregelungen gemäß dieser Verordnung nur in Anspruch nehmen, wenn er für jedes Jahr einen Beihilfeantrag ‚Flächen‘ abgibt, der folgende Angaben enthält:

— landwirtschaftlich genutzte Parzellen, einschließlich Futterflächen, landwirtschaftlich genutzte Parzellen, die Gegenstand einer Flächenstilllegungsregelung sind, und Brachflächen;

— gegebenenfalls alle sonstigen erforderlichen Angaben, die entweder in den Vorschriften über die Gemeinschaftsregelungen oder von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen sind.

...

(3) Der Mitgliedstaat kann beschließen, dass in dem Beihilfeantrag ‚Flächen‘ lediglich die Änderungen gegenüber dem für das Vorjahr abgegebenen Beihilfeantrag ‚Flächen‘ auszuweisen sind.

...

(6) Für jede der angemeldeten landwirtschaftlich genutzten Parzellen hat der Betriebsinhaber die Fläche mitzuteilen sowie

6 — Artikel 7 enthält die auf die Stilllegung von Flächen anwendbaren Vorschriften.

7 — Verordnung des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1).

8 — Im Folgenden auch: integriertes System.

ihre Lage anzugeben; diese Angaben müssen im Rahmen des alphanumerischen Systems zur Identifizierung der landwirtschaftlich genutzten Parzellen die Identifizierung jeder einzelnen Parzelle ermöglichen."

Die Verordnung Nr. 3887/92

7. Die Verordnung legt die Bestimmungen zur Durchführung des integrierten Systems fest.

8. Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung regelt, welche Informationen in einem Beihilfeantrag „Flächen" enthalten sein müssen. Es handelt sich u. a. um die Angaben zur Identifizierung aller landwirtschaftlich genutzten Parzellen, ihre Fläche, Lage und Nutzung sowie die jeweilige Beihilferegelung.

9. Nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung werden die Verwaltungskontrollen und die Kontrollen vor Ort so durchgeführt, dass zuverlässig geprüft werden kann, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und Prämien eingehalten wurden.

10. Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung sieht vor, dass die zuständige Behörde anhand einer Risikoanalyse und je nach der Repräsentativität der eingereichten Beihilfeanträge festlegt, welche Anträge vor Ort kontrolliert werden sollen. Die Risikoanalyse berücksichtigt die Beihilfebeträge, die Zahl der Parzellen, die Fläche oder die Zahl der Tiere, für die die Beihilfe beantragt wird, die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr, die Kontrollergebnisse der Vorjahre und sonstige von den Mitgliedstaaten festzulegende Parameter.

11. Artikel 6 Absatz 7 der genannten Verordnung lautet wie folgt:

„Die Flächen der landwirtschaftlich genutzten Parzellen werden mit geeigneten Mitteln bestimmt, die von der zuständigen Behörde festgelegt werden und eine mindestens gleichwertige Messgenauigkeit wie die amtlichen Messungen nach den einzelstaatlichen Bestimmungen gewährleisten müssen. Die zuständige Behörde legt eine Toleranzmarge fest, um insbesondere dem angewandten Maßverfahren, der Genauigkeit der vorhandenen amtlichen Dokumente, den örtlichen Gegebenheiten (wie Hanglage oder Parzellenform) und den Bestimmungen des nachstehenden Unterabsatzes Rechnung zu tragen.

Die Gesamtfläche einer landwirtschaftlich genutzten Parzelle kann berücksichtigt werden, sofern sie nach den gebräuchlichen Normen des Mitgliedstaats oder der betreffenden Region ganz genutzt wird. Andernfalls wird die tatsächlich genutzte Fläche berücksichtigt."

12. Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 sieht in der für Beihilfeanträge, die in den Jahren 1993, 1994 und 1995 gestellt wurden, geltenden Fassung Folgendes vor:

„(1) Wird festgestellt, dass die tatsächlich ermittelte Fläche über der im Beihilfeantrag ‚Flächen' angegebenen Fläche liegt, so wird bei der Berechnung des Beihilfebetrags die angegebene Fläche berücksichtigt.

(2) Wird festgestellt, dass die in einem Beihilfeantrag ‚Flächen' angegebene Fläche über der ermittelten Fläche liegt, so wird der Beihilfeantrag auf der Grundlage der bei der Kontrolle tatsächlich ermittelten Fläche berechnet. Außer in Fällen höherer Gewalt wird die tatsächlich ermittelte Fläche jedoch wie folgt gekürzt:

— um das Doppelte der festgestellten Flächen, wenn diese über 2 % oder über 2 ha liegt und bis zu 10 % der ermittelten Fläche beträgt;

— um 30 %, wenn die Flächendifferenz über 10 % liegt und bis zu 20 % der ermittelten Fläche beträgt.

Liegt die festgestellte Differenz über 20 % der ermittelten Fläche, so wird keinerlei Beihilfe für Flächen gewährt.

Handelt es sich jedoch um falsche Angaben, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, so wird der betreffende Betriebsinhaber ausgeschlossen

— von der Gewährung der betreffenden Beihilfe für das betreffende Kalenderjahr

und

— im Fall absichtlich gemachter falscher Angaben von der Gewährung jeglicher Beihilfe nach Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 im folgenden Kalenderjahr entsprechend der Fläche, für die sein Beihilfeantrag abgelehnt wurde.

Die vorgenannten Kürzungen kommen nicht zur Anwendung, wenn der Betriebsinhaber den Nachweis erbringt, dass er sich

bei der Flächenbestimmung korrekt auf von der zuständigen Behörde anerkannte Angaben gestützt hat.

...

Als ermittelte Fläche im Sinne dieses Artikels gilt die Fläche, bei der alle vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind."

13. Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 1, erster und zweiter Gedankenstrich, der Verordnung Nr. 3887/92 wurde sodann durch die Verordnung Nr. 1648/95 [9] geändert. Der erste und der zweite Gedankenstrich dieser Vorschrift wurden durch folgende Regelung ersetzt [10]:

„... um das Doppelte der festgestellten Differenz, wenn diese über 3 % oder über 2 ha liegt und bis zu 20 % der ermittelten Fläche beträgt."

14. Diese Änderung findet auf die Beihilfeanträge Anwendung, die für das Jahr 1996 und die folgenden Jahre eingereicht wurden. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 [11] findet sie allerdings rückwirkend Anwendung auf Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen der Verordnung. Denn Artikel 2 Absatz 2 sieht Folgendes vor: „Bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend." [12]

15. Gemäß Artikel 14 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3887/92 ist bei zu Unrecht gezahlten Beträgen der betreffende Betriebsinhaber zur Rückzahlung dieser Beträge verpflichtet, zuzüglich der Zinsen, die für den Zeitraum zwischen ihrer Zahlung durch die zuständige Behörde und der Rückzahlung des zu viel gezahlten Betrages durch den Begünstigten anfallen.

9 — Verordnung der Kommission vom 6. Juli 1995 (ABl. L 156, S. 27).

10 — Siehe Artikel 1 Nr. 5 der Verordnung Nr. 1648/95.

11 — Verordnung des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1).

12 — Auf der Grundlage dieser Vorschrift ist mit Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 (National Farmers' Union u. a., Slg. 1997, I-4559, Randnrn. 40 und 41) entschieden worden, dass die in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3887/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 1648/95 vorgesehenen weniger strengen Sanktionen rückwirkend anzuwenden sind.

II — Sachverhalt und Verfahren

A — *Die Vorgeschichte des Ausgangsverfahrens*

16. Seit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 1992 [13] haben die Inhaber von landwirtschaftlichen Betrieben Anspruch auf Gewährung einer Gemeinschaftsbeihilfe, deren Höhe von der Anbaufläche abhängt. Im Einklang mit den Zielen der Reform und der Einführung des integrierten Systems werden die Erzeuger für die Gewinneinbußen entschädigt, die durch die von der Gemeinschaft vorgeschriebene Herabsetzung der Stützungspreise für Agrarprodukte zur Annäherung dieser Preise an die Weltmarktpreise verursacht wurden. Im Vereinigten Königreich trägt diese Beihilferegelung für Ackerland die Bezeichnung „Arable Area Payments Scheme".

17. Die landwirtschaftlichen Betriebe W. H. Strawson (Farms) Ltd und J. A. Gagg & Sons beantragten Zahlungen nach der Beihilferegelung „Flächen" für das Kalenderjahr 1997.

18. Zuvor hatten sie für die Jahre 1993 bis 1996 Zahlungen dieser Art erhalten.

19. Zur Feststellung der Flächen der landwirtschaftlich genutzten Parzellen, für die Beihilfen beantragt wurden, bezogen sich die Kläger des Ausgangsverfahrens im Wesentlichen auf die vom Ordnance Survey (Nationales Geografisches Institut) erstellen Karten [14]. Seit 1993 hatte das Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [15], das im Vereinigten Königreich für die Durchführung des integrierten Systems und die Zahlungen nach der Beihilferegelung „Flächen" zuständig ist, in seinen Richtlinien darauf hingewiesen, dass die in den OS-Karten angegebenen Flächen bei der Erstellung der Beihilfeanträge grundsätzlich herangezogen werden könnten. Allerdings hatte das MAFF bei mehreren von ihm im Lauf des Jahres 1997 vorgenommenen Kontrollen festgestellt, dass bei bestimmten Grundstücken die Fläche und der dazugehörige Antrag zu hoch angesetzt worden waren, während diese Angaben in anderen Fällen zu niedrig waren.

20. Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass die falschen Angaben der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht auf grober Fahrlässigkeit oder Absicht beruhten. Im Anschluss an seine Überprüfungen ermittelte das MAFF die im Jahr 1997 für flächenbezogene Beihilfen in Betracht kommenden Flächen und verhängte die in Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Sanktionen. Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich auch, dass der Rechtsstreit zwischen den Klägern des Ausgangsverfahrens und dem MAFF nicht die Art und Weise betrifft, in der letzteres die Beihilfeanträge „Flächen" für das Kalenderjahr 1997 behandelte, sondern sich auf die Behandlung der Anträge bezieht, die für die Kalenderjahre 1993 bis 1996 gestellt worden waren.

13 — Zu den Ursachen, den mit der Reform verfolgten Zielen und den zu ihrer Erreichung eingesetzten Mechanismen siehe Nrn. 3 bis 6 meiner Schlussanträge in der bereits zitierten Rechtssache National Farmers' Union u. a.

14 — Im Folgenden: OS-Karten.

15 — Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung (im Folgenden: MAFF).

21. Nach Verrechnung zu viel gezahlter Beträge mit zu niedrigen Zahlungen berechnete das MAFF die in jedem dieser Jahre geleisteten Zahlungen neu und stützte sich dabei auf Artikel 9 der Verordnung, der die Sanktionen für den Fall vorsieht, dass die Angaben in einem Beihilfeantrag „Flächen" zu hoch sind. Die für die Jahre 1993 bis 1996 beantragten flächenbezogenen Beihilfen wurden mit anderen Worten anhand der bei den im Jahr 1997 durchgeführten Überprüfungen ermittelten tatsächlichen Fläche berechnet. Diese Fläche wurde dann entsprechend den in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3887/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 1648/95 vorgesehenen Modalitäten gekürzt. Lag die Differenz zwischen der angegebenen und der ermittelten Fläche bei 3 % bis 20 %, so kürzte das MAFF die Fläche um das Doppelte der Differenz. Betrug die Differenz mehr als 20 %, so wurde keinerlei flächenbezogene Beihilfe gewährt. Demzufolge informierte das MAFF die Kläger des Ausgangsverfahrens über die für die Jahre 1993 bis 1996 im Rahmen der Ausgleichszahlungen nach der Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen verhängten Sanktionen.

22. Die Firma J. A. Gagg & Sons und die W. H. Strawson (Farms) Ltd wenden sich gegen die Forderung des MAFF nach Rückzahlung von 21 052,90 GBP bzw. 6 770,06 GBP und haben das vorlegende Gericht angerufen. Sie erkennen den Inhalt der Entscheidung des MAFF an, soweit diese dessen Maßnahmen in Bezug auf die Beihilfeanträge „Flächen" für das Kalenderjahr 1997 betrifft. Ferner erkennen sie an, gemäß Artikel 14 der Verordnung auch die für die Jahre 1993 bis 1996 zu viel erhaltenen Beträge erstatten zu müssen. Sie sind lediglich der Auffassung, dass die in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung vorgesehenen Sanktionen nicht auf die für die Jahre 1993 bis 1996 gezahlten Beihilfen angewandt werden dürften. Zur Begründung berufen sie sich auf das Verbot der Rückwirkung von Strafvorschriften.

23. Da der High Court der Auffassung ist, dass es zur Entscheidung des Ausgangsverfahrens der Auslegung von bestimmten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts bedarf, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt.

B — *Die Vorlagefrage*

24. Ist in einem Fall, in dem

i) die zuständige Behörde aufgrund einer Kontrolle entdeckt, dass ein Antragsteller im Rahmen der Beihilferegelung für Ackerland einen (nicht auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruhenden) Fehler begangen hat, der dazu führte, dass im Antrag auf Beihilfezahlungen eine zu große Fläche angegeben wurde, und

ii) die zuständige Behörde aufgrund dieser Kontrolle und anderer Prüfungen davon überzeugt ist, dass der Antragsteller in früheren Jahren einen entsprechenden Fehler begangen hat, der in jedem dieser Jahre dazu führte, dass im Antrag auf Beihilfezahlungen eine zu große Fläche angegeben wurde,

die zuständige nationale Behörde verpflichtet, die bei der Kontrolle tatsächlich ermittelte Fläche zum Zweck der Berechnung der für frühere Jahre geschuldeten Beihilfe gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission zu kürzen?

III — Würdigung

25. Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof im Wesentlichen um die Feststellung, ob Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung dahin auszulegen ist, dass die zuständige Behörde wegen Fehlern bei der Ermittlung der landwirtschaftlich genutzten Flächen, die nach einer Kontrolle in einem bestimmten Jahr festgestellt wurden, berechtigt ist, als Sanktion die für die beihilfefähigen Flächen in den Jahren vor dieser Kontrolle gewährten Beihilfen zu kürzen.

26. Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung [16] das Vorabentscheidungsverfahren ein Instrument der unmittelbaren Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Richter und dem Gemeinschaftsrichter darstellt. Ebenso hat der Gerichtshof stets entschieden, dass die Würdigung des konkreten Sachverhalts in die Zuständigkeit des nationalen Gerichts fällt und dass er den Gehalt der Vorlagefragen nicht ändern kann [17].

27. Allerdings hat der Gerichtshof auch stets entschieden, dass er im Rahmen eines auf Artikel 234 EG gestützten Verfahrens unter Berücksichtigung des Sachverhalts, den der nationale Richter in seiner Vorlageentscheidung geschildert hat [18], aus dem Wortlaut der Vorlagefragen die Gesichtspunkte herausschälen kann, die die Auslegung des Gemeinschaftsrechts betreffen, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben [19].

28. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung hat der Gerichtshof schon Vorlagefragen neu formuliert, um dem Streitgegenstand und den tatsächlichen Bedürfnissen des Ausgangsrichters, die sich aus den Gründen der Vorlageentscheidung ergaben, Rechnung zu tragen.

16 — Seit dem Urteil vom 1. Dezember 1965 in der Rechtssache 16/65 (Schwarze, Slg. 1965, 1152).

17 — Vgl. u. a. Urteile vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-352/95 (Phytheron International, Slg. 1997, I-1729), vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-235/95 (Dumon und Froment, Slg. 1998, I-4531, Randnrn. 25 und 26) sowie vom 25. Februar 1999 in der Rechtssache C-131/97 (Carbonari u. a., Slg. 1999, I-1103).

18 — Vgl. u. a. Urteil vom 8. Juni 1971 in der Rechtssache 78/70 (Deutsche Grammophon, Slg. 1971, 487).

19 — Vgl. u. a. Urteil vom 13. März 1984 in der Rechtssache 16/83 (Prantl, Slg. 1984, 1299).

29. Mit anderen Worten kann der Gerichtshof im Rahmen der nach Artikel 234 EG gebotenen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gemeinschaftsrichter aus den wesentlichen Sachverhaltsangaben die Gesichtspunkte herausarbeiten, die die Auslegung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts betreffen, und dem vorlegenden Gericht die Antwort geben, die es benötigt, um den Ausgangsrechtsstreit in der Sache zu entscheiden [20].

30. Folglich kann der Gerichtshof die gestellte Frage neu formulieren, um dem vorlegenden Gericht die Möglichkeit zu geben, den Ausgangsrechtsstreit unter Beachtung der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden.

31. Nach meiner Auffassung folgt daraus, dass der Gerichtshof, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, auch die tatsächlichen Angaben in Betracht ziehen kann, wenn diese Angaben

— im Rahmen der Gemeinschaftsvorschriften, um deren Auslegung der Gerichtshof ersucht wird, Gegenstand einer rechtlichen Würdigung sein können,

— in den Gründen der Vorlageentscheidung dargelegt sind,

— vom vorlegenden Gericht in der dem Gerichtshof gestellten Frage nicht erwähnt werden und

— es ihm erlauben, den Rechtsstreit, mit dem es befasst ist, unter Beachtung der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden.

32. Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Gründen des Vorlagebeschlusses, dass es dem vorlegenden Gericht im Wesentlichen um die Rechtmäßigkeit der Sanktion geht, die in einer Kürzung der nach den Kontrollen im Jahr 1997 ermittelten Fläche in Bezug auf die Beihilfezahlungen für die Kalenderjahre 1993 bis 1996 besteht. In der dem Gerichtshof gestellten Frage hat das vorlegende Gericht jedoch eine wesentliche Tatsache [21] nicht erwähnt.

33. In der Vorlageentscheidung heißt es nämlich:

„Die Kläger berechneten die Flächen, für die die Anträge [in Bezug auf die Kalenderjahre 1993 bis 1997] gestellt wurden, anhand von Ordnance-Survey-Karten. Seit 1993 sehen die Richtlinien des MAFF für Zahlungen aufgrund des [integrierten Systems] vor, dass die in [OS]-Karten ausgewiesenen Flächen in der Regel bei der

20 — In diesem Sinne auch Urteil vom 7. September 1999 in der Rechtssache C-61/98 (De Haan, Slg. 1999, I-5003, Randnrn. 27 und 28).

21 — Entsprechend den in Nr. 31 dieser Schlussanträge herausgearbeiteten Kriterien.

Erstellung von Beihilfeanträgen zu Grunde gelegt werden dürfen." [22]

34. Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens nach Ansicht des High Court die Flächen, in Bezug auf die sie für die Kalenderjahre 1993 bis 1997 Beihilfen beantragten, anhand von Informationen ermittelten, die vom MAFF [23] anerkannt (d. h. als zuverlässig angesehen) wurden.

35. Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 sieht aber ausdrücklich Folgendes vor:

„Die vorgenannten Kürzungen kommen nicht zur Anwendung, wenn der Betriebsinhaber den Nachweis erbringt, dass er sich bei der Flächenbestimmung korrekt auf von der zuständigen Behörde anerkannte Angaben gestützt hat."

36. Diese Vorschrift betrifft genau die Situation, die das vorlegende Gericht im Ausgangsverfahren zu beurteilen hat. Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 ist klar und eindeutig. Nach dieser Vorschrift ist es der zuständigen Behörde untersagt, die nach einer Kontrolle tatsächlich ermittelte Fläche gemäß Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3887/92 bei der Berechnung der geschuldeten Beihilfen zu kürzen, wenn sich der Betriebsinhaber zur Ermittlung der beihilfefähigen Fläche korrekt auf Angaben gestützt hat, die von der betreffenden Behörde anerkannt sind.

37. Es versteht sich von selbst, dass auch vergleichbare Fehler in den Jahren vor der Kontrolle keine Kürzungen der für flächenbezogene Beihilfen in Betracht kommenden Flächen nach den in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Modalitäten zur Folge haben können [24].

22 — Nr. 4.

23 — Das, wie bereits erwähnt, im Vereinigten Königreich für die Durchführung des integrierten Systems und die Zahlungen im Rahmen der Beihilferegelungen „Flächen" zuständig ist.

24 — Die Vorlagefrage betrifft hier ausschließlich die Kürzung der ermittelten Fläche für die in den Kalenderjahren 1993 bis 1996 gewährten Beihilfen, d. h. vor den Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen im Jahr 1997, entsprechend den in Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung vorgesehenen Modalitäten. Da dem Gerichtshof die Frage, ob die in dieser Vorschrift vorgesehenen Kürzungen auf die für das Kalenderjahr 1997 gewährten Beihilfen anzuwenden sind, nicht vorgelegt wurde, ist es nicht seine Aufgabe, auf sie zu antworten. Hierzu weise ich darauf hin, dass es im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nicht Sache des Gerichtshofes ist, an der Lösung von nationalen Problemen mitzuwirken, für die die innerstaatlichen Gerichte zuständig sind (vgl. z. B. Urteil vom 22. Oktober 1998 in den Rechtssachen C-10/97 bis C-22/97, IN. CO. GE.'90 u. a., Slg. 1998, I-6307, Randnr. 14). Das Vorabentscheidungsverfahren ist von einer klaren Trennung zwischen den Aufgaben der beiden Gerichtsbarkeiten, der nationalen und der gemeinschaftsrechtlichen, gekennzeichnet (vgl. z. B. Urteil vom 5. Oktober 1977 in der Rechtssache 5/77, Tedeschi, Slg. 1977, 1555). Die Frage der vorzunehmenden Kürzungen für das Kalenderjahr, in dem die Kontrollen stattgefunden haben, d. h. für 1997, konnte deshalb Gegenstand einer endgültigen Entscheidung gemäß dem innerstaatlichen Verfahren sein. Dem Gerichtshof vorzuschlagen, dem vorlegenden Gericht mitzuteilen, dass die für das Kalenderjahr, in dem die Kontrollen stattgefunden haben, gezahlten flächenbezogenen Beihilfen nicht gemäß Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3887/92 gekürzt werden dürfen, würde bedeuten, Ihnen vorzuschlagen, sich in Probleme einzumischen, die ausschließlich die innerstaatliche Rechtsordnung betreffen.

38. Im Hinblick auf die vorstehenden Ausführungen rege ich an, die Vorlagefrage in einer Weise neu zu formulieren, die es dem vorlegenden Gericht erlaubt, den anhängigen Rechtsstreit unter Beachtung der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden. Folglich müssen Sie die Frage nach der Auslegung von Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Verordnung Nr. 3887/92 in einem Fall wie dem, den der High Court beschrieben hat, beantworten. Im Wesentlichen müssen Sie sich dazu äußern, ob eine zuständige Behörde nach dieser Vorschrift unter den Umständen des vorliegenden Falles berechtigt ist, die Sanktionen anzuwenden, die sie angewandt hat [25].

39. Im Hinblick auf die vorstehenden Ausführungen schlage ich Ihnen ferner vor, diese Frage negativ zu beantworten.

40. Ein wichtiger Punkt, der in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof zutage getreten ist, darf jedoch nicht unerwähnt bleiben. Bei dieser Gelegenheit ist der vom High Court geschilderte innerstaatliche tatsächliche und verfahrensrechtliche Rahmen vom Vertreter der Regierung des Vereinigten Königreiches ausführlich kommentiert worden, wobei er behauptet hat, dass diese Schilderung unvollständig sei. Seiner Ansicht nach werden die in den OS-Karten angegebenen landwirtschaftlich genutzten Flächen von der zuständigen Behörde nur unter der ausdrücklichen Bedingung anerkannt, dass die auf diese Weise vermessenen Anbauflächen nach der Veröffentlichung dieser Karten keine Veränderungen erfahren haben. Er trägt vor, dass ein Handbuch zu den Karten alle insoweit zweckdienlichen Angaben enthalte. Er macht also entgegen der Vorlageentscheidung geltend, dass die OS-Karten von der zuständigen Behörde nur unter der Bedingung anerkannt würden, dass der Antragsteller die im Handbuch enthaltenen Empfehlungen beachtet habe. Er fügt hinzu, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens die im Handbuch enthaltenen Anweisungen nicht beachtet hätten, so dass der Ausgangsrechtsstreit auf Fehlern bei der Erklärung der landwirtschaftlich genutzten Flächen beruhe, die ihren Ursprung nicht in Informationen hätten, die von der zuständigen Behörde anerkannt worden seien. Diese verschiedenen Punkte seien vor dem High Court erörtert und von diesem zugunsten des MAFF entschieden worden. Denn der High Court sei davon ausgegangen, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens nicht nachgewiesen hätten, dass sie sich bei der Bestimmung der beihilfefähigen Flächen korrekt auf von der zuständigen Behörde anerkannte Angaben gestützt hätten. Infolgedessen habe er die Anwendung von Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Verordnung abgelehnt. Die Kläger des Ausgangsverfahrens haben diese Darstellung des Sachverhalts nicht bestritten.

41. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes fällt die Beurteilung des relevanten Sachverhalts in die ausschließliche Zuständigkeit des nationalen Gerichts [26], das im Rahmen des durch Artikel 234 EG

25 — Vgl. den in Nr. 4 der Vorlageentscheidung geschilderten Sachverhalt. Die französische Regierung und die Kommission haben den Inhalt dieser Entscheidung ebenfalls so verstanden, da sie Ihnen vorschlagen, Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Verordnung auszulegen.

26 — Vgl. u. a. die in Fußnote 17 dieser Schlussanträge angeführten Urteile.

eingeführten Verfahrens die Sachverhaltsangaben liefern muss, die es dem Gerichtshof erlauben, sich eine ausreichende Kenntnis des Streitgegenstands und seiner Implikationen zu verschaffen, damit er eine sachdienliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts vornehmen kann.

42. Über die Einwände gegen den vom High Court geschilderten innerstaatlichen tatsächlichen und verfahrensrechtlichen Rahmen hat das zuständige nationale Gericht anhand der anwendbaren nationalen Regeln zu entscheiden.

43. Hilfsweise will ich aber noch weiter gehende Erwägungen anstellen. Falls nämlich der von der Regierung des Vereinigten Königreichs in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof geschilderte tatsächliche und verfahrensrechtliche Rahmen der Realität entspricht[27], sollte es dem vorlegenden Gericht erspart werden, den Gerichtshof mit einer neuen Vorlagefrage anzurufen und den mit der erneuten Anrufung verbundenen Zeitverlust in Kauf nehmen zu müssen. Wenn das vorlegende Gericht annimmt, dass die von den Personen, die flächenbezogene Beihilfen beantragt haben, gutgläubig begangenen Fehler nicht auf Angaben beruhen, die von der zuständigen Behörde anerkannt wurden, wäre darüber zu entscheiden, ob diese Behörde wegen Fehlern bei der Ermittlung der landwirtschaftlich genutzten Flächen, die nach einer Kontrolle in einem bestimmten Jahr festgestellt wurden, berechtigt ist, als Sanktion die für die beihilfefähigen Flächen in den Jahren vor dieser Kontrolle gewährten Beihilfen zu kürzen.

44. In Übereinstimmung mit den Ausführungen der französischen Regierung bin ich der Auffassung, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens den Begriff der Rückwirkung strafrechtlicher Sanktionen mit dem der Strafverfolgungsverjährung verwechseln. Das Verbot der Rückwirkung strafrechtlicher Sanktionen ist ein allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Grundsatz, der in Artikel 7 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist. Er gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat[28]. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht die Wirkung haben können, die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die Verstöße vor dem Inkrafttreten dieser Vorschriften begehen, festzulegen oder zu verschärfen[29]. Rückwirkung bedeutet also die Anwendung eines Rechtsakts auf Sachverhalte, die sich vor seinem Inkrafttreten ereignet haben. Die Verjährung hingegen bezeichnet eine Form des Erlöschens eines Rechts oder einer Klagemöglichkeit, das durch die Nichtausübung dieses Rechts oder dieser Klagemöglichkeit vor Ablauf einer gesetzlich festgelegten Frist eintritt.

45. Sind im vorliegenden Fall die Kontrollen erst im Jahr 1997 erfolgt, dann kann das die Sanktionen auslösende Ereignis, nämlich der Fehler bei der Ermittlung der beihilfefähigen Flächen, zu einer Zeit be-

27 — Was zu entscheiden in jedem Fall dem Gericht des Ausgangsverfahrens obliegt.

28 — Vgl. u. a. Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 63/83 (Kirk, Slg. 1984, 2689, Randnr. 22).

29 — Vgl. u. a. Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnrn. 42 bis 44).

standen haben, zu der die Verjährung noch nicht eingetreten war. Somit ist zu klären, ob dem Vorgehen des MAFF für die Jahre 1993 bis 1996 die Verjährung entgegenstand.

46. Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung in der Fassung der Verordnung Nr. 1648/95 sieht vor, dass im Falle eines gutgläubig begangenen Fehlers bezüglich der ermittelten Fläche der Beihilfebetrag auf der Grundlage der bei der Kontrolle tatsächlich ermittelten Fläche berechnet und um einen gewissen Prozentsatz, der vom Umfang des Fehlers abhängt, gekürzt wird. Nach der Auffassung des Gerichtshofes wahren diese Sanktionen bei ihrer Anwendung auf Antragsteller, die sich gutgläubig geirrt haben, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit [30].

47. Die Verordnung enthält keine Vorschrift über die Frist für die Verjährung von Maßnahmen der zuständigen Behörden im Fall der Feststellung solcher Fehler. Nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 2988/95, der im vorliegenden Fall anwendbar ist [31], beträgt jedoch die Verjährungsfrist bei Sanktionen und Ansprüchen auf Erstattung von Beträgen, die aufgrund von Unregelmäßigkeiten zu viel gezahlt wurden, vier Jahre ab der Begehung der Unregelmäßigkeit [32] oder, im Fall einer andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeit, ab dem Tag, an dem die Unregelmäßigkeit beendet wird [33].

48. Angesichts der vorstehenden Ausführungen schlage ich Ihnen hilfsweise vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, dass in einem Fall, wie er von der Regierung des Vereinigten Königreichs geschildert wurde, Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung in der Fassung der Verordnung Nr. 1648/95 eine zuständige Behörde nicht daran hindert, als Sanktion wegen Fehlern bei der Ermittlung der landwirtschaftlich genutzten Flächen, die nach einer Kontrolle in einem bestimmten Jahr festgestellt wurden, die für die beihilfefähigen Flächen in den Jahren vor dieser Kontrolle gewährten Beihilfen zu kürzen. Die zuständige Behörde muss bei ihrem Vorgehen jedoch die durch Artikel 3 der Verordnung Nr. 2988/95 eingeführten Verjährungsfristen beachten.

30 — Vgl. Urteil National Farmers' Union u. a., Randnr. 55.

31 — Die Verordnung Nr. 2988/95 ist zwar erst nach der Begehung der ersten Unregelmäßigkeiten in Kraft getreten. Allerdings enthalten die hier maßgeblichen Vorschriften dieser Verordnung Verfahrensregeln. Sie schaffen ein Element der Rechtssicherheit, das bisher nicht existierte, denn sie erlauben es den Zuwiderhandelnden, den Zeitraum zu erfahren, nach dessen Ablauf die Verstöße nicht mehr verfolgt werden können. Der Gemeinschaftsgesetzgeber wollte mit dieser Verordnung allgemeine Regeln für verwaltungsrechtliche Sanktionen der Gemeinschaft schaffen, z. B. hinsichtlich der Verjährung und des Verbots der Rückwirkung von Rechtsvorschriften, die eine Sanktionsregelung einführen (vgl. siebte Begründungserwägung des Vorschlags für eine Verordnung [EG, Euratom] des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, KOM[94] 214 endg., ABl. C 216, S. 11). Diese Verfahrensvorschriften wirken sich also zugunsten der Bürger aus und müssen deshalb sofort angewandt werden. Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich im Übrigen, dass Verfahrensvorschriften dazu bestimmt sind, auf alle zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens anhängigen Rechtsstreitigkeiten angewandt zu werden (seit dem Urteil vom 12. November 1981 in den Rechtssachen 212/80 bis 217/80, Salumi, Slg. 1981, 2735, Randnr. 9).

32 — Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95.

33 — A. a. O., Unterabsatz 2.

Ergebnis

49. Unter diesen Umständen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), wie folgt zu antworten:

Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen ist dahin auszulegen, dass,

i) wenn die zuständige Behörde aufgrund einer Kontrolle entdeckt, dass

— eine Person, die flächenbezogene Beihilfen beantragt hat, einen Fehler begangen hat, der dazu führte, dass eine zu große beihilfefähige Fläche angegeben wurde, und dass ähnliche Fehler in den Vorjahren begangen wurden, wobei aber

— dieser Antragsteller nachweisen kann, dass er sich bei der Bestimmung der beihilfefähigen Flächen korrekt auf von der zuständigen Behörde anerkannte Angaben gestützt hat,

ii) die genannte Behörde die bei der Kontrolle tatsächlich ermittelte Fläche zum Zweck der Berechnung der Beihilfe für die dieser Kontrolle vorausgegangenen Jahre nicht gemäß Artikel 9 Absatz 2 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 3887/92 kürzen darf.