FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 21. marts 2002 [1]

1. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Det Forenede Kongerige), har anmodet Domstolen om at fortolke artikel 9 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].

Den forelæggende ret anmoder nærmere bestemt Domstolen om at afgøre, om forordningens artikel 9, stk. 2, skal fortolkes således, at den tillader den kompetente nationale myndighed at anvende de i nævnte artikel foreskrevne sanktioner »med tilbagevirkende gyldighed« [3] mod ansøgere, der i god tro har begået en fejl i den erklæring om landbrugsarealer, med hensyn til hvilke de ansøger om »arealstøtte« [4].

I — Fællesskabsbestemmelser

A — *Ordningen med støtte til markafgrøder og jordudtagning*

Forordning (EØF) nr. 1765/92 [5]

2. Forordning nr. 1765/92 indfører en støtteordning for producenter af visse markafgrøder.

3. Ifølge denne forordnings artikel 2, stk. 1, kan Fællesskabets planteproducenter ansøge om godtgørelse på de i nævnte forordnings artikel 2-13 fastsatte betingelser.

4. Artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1765/92 bestemmer, at »godt-

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 391, s. 36 (herefter »forordningen«).

3 — Dette begreb vil blive forklaret i punkt 44 i dette forslag til afgørelse. Det anvendes her i dets egentlige forstand, men i en juridisk urigtig forstand.

4 — Det drejer sig om fællesskabsstøtte, hvis beløb er proportionalt med det dyrkede areal. Udbetalingen af støtten er betinget af overholdelse af visse krav, navnlig kravet om at angive størrelsen af de marker, der dyrkes. Jeg vender tilbage hertil i forbindelse med redegørelsen for sagens juridiske rammer.

5 — Rådets forordning af 30.6.1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12).

gørelsen ydes for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder [eller for jordudtagning i overensstemmelse med denne forordnings artikel 7[6] [...]]«.

B — *Regler for anvendelse af støtteordninger*

Forordning (EØF) nr. 3508/92[7]

5. For at forenkle forvaltningen af de forskellige støtteordninger, navnlig for så vidt angår støtteordningen i henhold til forordning nr. 1765/92, er der ved forordning nr. 3508/92 indført et integreret system for forvaltning og kontrol af de nævnte støtteordninger[8].

6. Artikel 6 i forordning nr. 3508/92 bestemmer:

»1. For at landbrugerne skal kunne drage fordel af en eller flere EF-ordninger, der er omfattet af bestemmelserne i denne forordning, skal de for hvert år indgive en ansøgning om arealstøtte med oplysninger om:

— marker, inklusive foderarealer, og marker, der er omfattet af ordningen med udtagning af landbrugsarealer, samt braklagte jorder

— eventuelt enhver anden nødvendig oplysning, som kræves enten i forordningerne vedrørende EF-støtteordninger eller af den pågældende medlemsstat.

[...]

3. Medlemsstaten kan beslutte, at ansøgningen om arealstøtte kun skal omfatte de ændringer, der er indtrådt siden indgivelsen af ansøgninger om arealstøtte for det foregående år.

[...]

6. For hver af de anmeldte marker anfører landbrugeren arealet og beliggenheden, idet disse oplysninger gør det muligt at identi-

6 — Artikel 7 fastlægger betingelserne for jordudtagning.

7 — Rådets forordning af 27.11.1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1).

8 — Herefter også benævnt »det integrerede system«.

ficere marken inden for det alfanumeriske identifikationssystem for marker.«

Forordning nr. 3887/92

7. Forordningen fastlægger reglerne for anvendelsen af det integrerede system.

8. Forordningens artikel 4, stk. 1, fastlægger de oplysninger, som skal anføres i ansøgninger om arealstøtte. Det drejer sig bl.a. om elementer, der gør det muligt at identificere alle bedriftens marker, deres areal, beliggenhed og anvendelse, samt hvilken støtteordning der er tale om.

9. I overensstemmelse med forordningens artikel 6, stk. 1, gennemføres den administrative kontrol og kontrollen på stedet på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

10. Forordningens artikel 6, stk. 4, bestemmer, at myndighederne fastlægger, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet, og fastlæggelsen skal navnlig ske på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger. Ved risikoanalysen tages der hensyn til støttebeløbene, det antal marker, det areal eller det antal dyr, der er ansøgt om støtte for, udviklingen i forhold til det foregående år, resultaterne af kontrollen i de foregående år og andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger.

11. Nævnte forordnings artikel 6, stk. 7, er affattet således:

»Markernes areal bestemmes ved hjælpemidler, der er fastlagt af myndighederne, og som sikrer en målenøjagtighed, der mindst svarer til den, der ifølge de nationale bestemmelser kræves for officiel måling. Myndighederne fastlægger en tolerance, navnlig under hensyntagen til den anvendte måleteknik, nøjagtigheden af de officielle dokumenter, der er til rådighed, de lokale forhold (f.eks. skrånende terræn eller markernes form) samt bestemmelserne i det følgende afsnit.

En marks samlede areal kan kun tages i betragtning, hvis marken fuldt ud anvendes efter de sædvanlige normer i den pågældende medlemsstat eller region. I andre tilfælde tages det faktisk udnyttede areal i betragtning.«

12. Artikel 9 i forordning nr. 3887/92, der finder anvendelse på støtteansøgninger indgivet i 1993, 1994 og 1995, har følgende ordlyd:

»1. Konstateres det, at det areal, der faktisk fastslås, er større end det, der er angivet i 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 2% eller 2 ha, men højst 10% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med to gange det overskydende areal

— hvis det overskydende areal udgør over 10%, men højst 20% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med 30%.

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 (EØF) 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.

[...]

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

13. Artikel 9, stk. 2, første afsnit, første og andet led, i forordning nr. 3887/92 er blevet ændret ved forordning (EF) nr. 1648/95 [9]. Denne bestemmelses første og andet led er blevet erstattet af følgende tekst [10]:

»[...] 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.«

14. Denne ændring finder anvendelse på støtteansøgninger indgivet med hensyn til årene 1996 og følgende. I henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 [11] finder den også tilbagevirkende anvendelse på tilsidesættelse af forordningens bestemmelser. Denne artikel 2, stk. 2, bestemmer, at »ændres bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft« [12].

15. I henhold til artikel 14, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3887/92 skal vedkommende landbruger, såfremt der er foretaget uberettiget udbetaling, tilbagebetale disse beløb forhøjet med en rente, der beregnes i forhold til tidsrummet mellem den kompetente myndigheds udbetaling og landbrugerens tilbagebetaling.

9 — Kommissionens forordning af 6.7.1995 (EFT L 156, s. 27).

10 — Jf. artikel 1, nr. 5, i forordning nr. 1648/95.

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

12 — På grundlag af denne bestemmelse udtalte Domstolen i dom af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 40 og 41, at de mindre strenge sanktioner i henhold til artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92, som ændret ved forordning nr. 1648/95, skulle anvendes med tilbagevirkende kraft.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Baggrunden for tvisten i hovedsagen*

16. Siden reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 [13] er landbrugere berettiget til at modtage en fællesskabsstøtte, hvis beløb er proportionalt med det dyrkede areal. I overensstemmelse med de formål, der forfølges med denne reform, og med gennemførelsen af det integrerede system modtager producenterne en godtgørelse på grund af indtægtstab som følge af fald i landbrugsstøttepriser vedtaget af Fællesskabet for at tilnærme disse priser til verdensmarkedspriserne. I Det Forenede Kongerige er denne ordning med støtte til landbrugsarealer kendt under navnet »Arable Area Payments Scheme«.

17. W.H. Strawson (Farms) Ltd og J.A. Gagg & Sons (a firm), som er landbrugere, har ansøgt om betaling i henhold til arealstøtteordningen for kalenderåret 1997.

18. De har tidligere modtaget betalinger af samme art for kalenderårene 1993 til og med 1996.

19. Med henblik på at beregne arealet af de marker, for hvilke der blev ansøgt om støtte, har sagsøgerne i hovedsagen i det væsentlige anvendt generalstabskort udarbejdet af Ordnance Survey [14] (det nationale geografiske institut). Siden 1993 har Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [15], som er den myndighed i Det Forenede Kongerige, der har kompetence til at forvalte det integrerede system og til at udbetale støtte i henhold til arealstøtteordningen, i sine retningslinjer angivet, at det areal, der fremgik af generalstabskortene, sædvanligvis ville kunne lægges til grund for udfærdigelsen af støtteansøgninger. I forbindelse med flere kontroller udført af MAFF i 1997 opdagede MAFF, at arealet for nogle markers vedkommende var angivet for højt, og der var fremsat for stort et krav, mens arealet for andre markers vedkommende var for lavt angivet, og kravet var for lavt.

20. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at de fejl, som sagsøgerne i hovedsagen har begået, ikke skyldes grov uagtsomhed og ikke er forsætlige. Efter kontrollen fastlagde MAFF de pågældende arealer, for hvilke der blev ydet arealstøtte i 1997, og anvendte de sanktioner, der er omhandlet i artikel 9 i forordning nr. 3887/92. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at tvisten mellem sagsøgerne i hovedsagen og MAFF ikke vedrører den måde, hvorpå sidstnævnte har behandlet ansøgningerne om arealstøtte for kalenderåret 1997, men MAFF's behandling af ansøgninger indgivet med hensyn til kalenderårene 1993 til og med 1996.

13 — Med hensyn til årsagerne til samt de formål, som forfølges med denne reform, og de mekanismer, der blev indført for at nå dem, henvises til punkt 3-6 i mit forslag til afgørelse i National Farmers' Union m.fl.-sagen.

14 — Herefter »generalstabskort«.

15 — Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer (herefter »MAFF«).

21. Efter at have foretaget en udligning mellem for meget udbetalte beløb og for lidt udbetalte beløb har MAFF omberegnet de udbetalinger, der blev foretaget for hvert af disse år, på grundlag af bestemmelserne i forordningens artikel 9, som fastsætter sanktioner i tilfælde af overvurdering af arealer angivet med hensyn til arealstøtte. Med andre ord blev det arealstøttebeløb, som kræves med hensyn til 1993 til og med 1996, beregnet på grundlag af det areal, der er blevet fastlagt i forbindelse med kontrollen i 1997. Dette areal blev derefter nedsat i henhold til bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92, som ændret ved forordning nr. 1648/95. Når der forelå en forskel mellem det påståede areal og det fastslåede areal på mellem 3% og 20%, har MAFF nedsat arealet med to gange det overskydende areal. Når det overskydende areal udgjorde over 20%, har MAFF besluttet, at der ikke skulle betales nogen støtte med hensyn til arealet. MAFF har derfor meddelt sagsøgerne i hovedsagen sanktioner pålagt for årene 1993-1996 i forbindelse med udbetaling af støtte i henhold til støtteordningen for producenter af visse markafgrøder.

22. J.A. Gagg & Sons (a firm) og W.H. Strawson (Farms) Ltd har bestridt, at de henholdsvis skal tilbagebetale beløb på 21 052,90 og 6 770,06 GBP til MAFF, og har anlagt sag ved den forelæggende ret. Sagsøgerne i hovedsagen kan tiltræde MAFF's beslutning, for så vidt angår de foranstaltninger, som sidstnævnte har truffet med hensyn til arealstøtteansøgninger for kalenderåret 1997. Desuden erkender de, at de i henhold til forordningens artikel 14 også skal tilbagebetale det for meget udbetalte for årene 1993 til og med 1996. De har alene gjort gældende, at sanktionerne i henhold til nævnte forordnings artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, ikke kan anvendes på støtte udbetalt for årene 1993 til og med 1996. Til støtte for dette anbringende har de påberåbt sig princippet om, at straffebestemmelser ikke må tillægges tilbagevirkende kraft.

23. Da High Court er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten i hovedsagen kræver en fortolkning af visse fællesskabsretlige bestemmelser, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

B — *Det præjudicielle spørgsmål*

24. »Skal den kompetente nationale myndighed i tilfælde, hvor

i) den som følge af en kontrol opdager, at en ansøger efter arealstøtteordningen har begået en fejl (som ikke er forsætlig eller skyldes grov uagtsomhed), som har ført til, at der i ansøgningen om støtte er angivet et for stort areal, og

ii) den på grund af denne kontrol og andre undersøgelser finder det godtgjort, at ansøgeren i de foregående år har begået en tilsvarende fejl, som i hvert af disse år har ført til, at der i ansøgningen om støtte er angivet et for stort areal,

nedsætte det areal, der faktisk er fastslået ved kontrollen, i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, med henblik på beregningen af den støtte, der skulle udbetales for de foregående år?«

III — Vurdering

25. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, skal fortolkes således, at den kompetente myndighed, i form af sanktioner, kan nedsætte støtteberettigede arealer på grund af fejl begået i forbindelse med fastsættelsen af landbrugsarealer, således som de er blevet fastslået efter en kontrol foretaget et bestemt år, med hensyn til støtte udbetalt for år forud for nævnte kontrol.

26. Indledningsvis skal jeg bemærke, at ifølge Domstolens faste praksis [16] udgør den præjudicielle forelæggelse et instrument i det direkte samarbejde mellem den nationale ret og Domstolen. Desuden har Domstolen stedse fastslået, at vurderingen af de foreliggende omstændigheder henhører under den nationale rets kompetence, og at Domstolen ikke kan ændre indholdet af præjudicielle spørgsmål [17].

27. Domstolen har imidlertid ligeledes stedse fastslået, at inden for rammerne af et søgsmål i henhold til artikel 234 EF kan den — for at give den forelæggende ret et anvendeligt svar — af ordlyden af det spørgsmål, den nationale ret har formuleret, og under hensyn til denne rets oplysninger i forelæggelsesafgørelsen [18], uddrage de elementer, som vedrører fortolkningen af fællesskabsretten [19].

28. På grundlag af denne retspraksis har Domstolen omformuleret præjudicielle spørgsmål for at tage hensyn til tvistens genstand og den forelæggende rets reelle behov, således som de er anført i forelæggelsesafgørelsens præmisser.

16 — Siden dommen af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131, org. ref.: Rec. s. 1081.

17 — Jf. bl.a. dom af 20.3.1997, sag C-352/95, Phytheron International, Sml. I, s. 1729, af 16.7.1998, sag C-235/95, Dumon og Froment, Sml. I, s. 4531, præmis 25 og 26, og ligeledes af 25.2.1999, sag C-131/97, Carbonari m.fl., Sml. I, s. 1103.

18 — Jf. bl.a. dom af 8.6.1971, sag 78/70, Deutsche Grammophon, Sml. 1971, s. 125, org.ref.: Rec. s. 487.

19 — Jf. bl.a. dom af 13.3.1984, sag 16/83, Prantl, Sml. s. 1299.

29. Med andre ord kan Domstolen inden for rammerne af det samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 234 EF, af de grundlæggende faktiske omstændigheder udlede fortolkningselementer, som henhører under den relevante fællesskabsret, og give den forelæggende ret det svar, som den har behov for, for at afgøre tvisten i hovedsagen [20].

30. Domstolen kan derfor omformulere det forelagte spørgsmål således, at det gøres muligt for den forelæggende ret at afgøre tvisten i hovedsagen under overholdelse af de relevante bestemmelser i fællesskabsretten.

31. Det følger heraf efter min opfattelse, at Domstolen med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar også kan tage hensyn til de faktiske omstændigheder, når disse:

— kan undergives en retlig subsumption inden for rammerne af de fællesskabsbestemmelser, som Domstolen er blevet anmodet om at fortolke

— er angivet i præmisserne til forelæggelsesafgørelsen

— er udeladt af den forelæggende ret i ordlyden af det forelagte spørgsmål, og

— gør det muligt for den forelæggende ret at afgøre den tvist, som den er blevet forelagt, under overholdelse af de relevante fællesskabsbestemmelser.

32. I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelseskendelsens præmisser, at den forelæggende ret rejser spørgsmål om retmæssigheden af en sanktion bestående i nedsættelse af det areal, som er blevet fastlagt efter kontrol foretaget i 1997, for så vidt angår støtte udbetalt for kalenderårene 1993 til og med 1996. Den forelæggende ret har imidlertid i ordlyden af det spørgsmål, som den har forelagt, undladt at angive en grundlæggende faktisk omstændighed [21].

33. Det anføres således i forelæggelseskendelsen:

»Sagsøgerne beregnede det areal, for hvilket ansøgningen [dvs. ansøgningen med hensyn til kalenderårene 1993 til og med 1997] i henhold til Arable Area Payments Scheme blev indgivet, på grundlag af generalstabskort (Ordnance Survey maps). Det havde siden 1993 i en vejledning fra MAFF vedrørende IACS' udbetalinger [udbetalinger i henhold til det integrerede system] været angivet, at det areal, der fremgik af generalstabskortene, sædvanligvis ville

20 — Jf. i denne retning dom af 7.9.1999, sag C-61/98, De Haan, Sml. I, s. 5003, præmis 27 og 28.

21 — Jf. de kriterier, som jeg har henvist til i punkt 31 i dette forslag til afgørelse.

kunne lægges til grund ved udfærdigelsen af ansøgninger om støtte« [22].

34. Denne faktiske omstændighed bør føre Domstolen til at antage, at High Court er af den opfattelse, at sagsøgerne i hovedsagen har fastlagt de støtteberettigede arealer med hensyn til den ansøgte støtte for kalenderårene for perioden 1993-1997 på grundlag af oplysninger, der er godkendt (og derfor bør anses for pålidelige) af MAFF [23].

35. Artikel 9, stk. 2, fjerde afsnit, i forordning nr. 3887/92 bestemmer imidlertid udtrykkeligt:

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

36. Denne bestemmelse omhandler således specifikt situationer som dem, den forelæggende ret skal tage stilling til inden for rammerne af tvisten i hovedsagen. Artikel 9, stk. 2, fjerde afsnit, i forordning nr. 3887/92 er klar og præcis. Ifølge denne bestemmelse er det forbudt for den kompetente myndighed at nedsætte det areal, der faktisk er fastlagt efter en kontrol i henhold til reglerne i artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 med henblik på at beregne den støtte, der skal udbetales, når landbrugeren ved bestemmelsen af det tilskudsberettigede areal korrekt har baseret sig på oplysninger, der er godkendt af nævnte myndighed.

37. Det er selvfølgeligt, at tilsvarende fejl begået med hensyn til årene forud for kontrollen heller ikke kan medføre nedsættelse af de tilskudsberettigede arealer for så vidt angår arealstøtte i henhold til reglerne i artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 [24].

22 — Forelæggelseskendelsens præmis 4.

23 — Der, som bemærket, er den myndighed, der i Det Forenede Kongerige har ansvaret for at administrere det integrerede system og foretage udbetalinger i henhold til arealstøtteordningen.

24 — I det foreliggende tilfælde vedrører det præjudicielle spørgsmål udelukkende nedsættelse af det areal, der er blevet fastsat med hensyn til støtte tildelt for kalenderårene 1993 til og med 1996, dvs. forud for de kontrol- og inspektionsforanstaltninger, der blev gennemført i 1997, i henhold til reglerne i forordningens artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit. Da Domstolen ikke er blevet forelagt noget spørgsmål om, hvorvidt de nedsættelser, der er foreskrevet i nævnte bestemmelse, finder anvendelse på støtte tildelt for kalenderåret 1997, tilkommer det den ikke at besvare det. Jeg skal herved bemærke, at inden for rammerne af et præjudiciel søgsmål tilkommer det ikke Domstolen at medvirke ved afgørelsen af de kompetencespørgsmål, som den nærmere afgrænsning af visse på fællesskabsretten hvilende retspositioner nationalretlig kan give anledning til (jf. f.eks. dom af 22.10.1998, forenede sager C-10/97 — C-22/97, IN.CO.GE.'90 m.fl., Sml. I, s. 6307, præmis 14). Den præjudicielle procedure er nemlig karakteriseret ved en klar adskillelse af funktionerne mellem de nationale domstole og Fællesskabets retsinstanser (jf. f.eks. dom af 5.10.1977, sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555). Spørgsmålet om nedsættelser for det kalenderår, hvorunder kontrollen har fundet sted, dvs. i 1997, har således kunnet gøres til genstand for en endelig afgørelse i henhold til den interne procedure. Såfremt man foreslår Domstolen at give den forelæggende ret det svar, at ansøgere om arealstøtte ikke kan få disse former for støtte, der er udbetalt for det kalenderår, hvorunder kontrollen har fundet sted, nedsat i henhold til reglerne i artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92, svarer det til at foreslå Domstolen at blande sig i problemer, der udelukkende henhører under den nationale retsorden.

38. Under hensyn til de ovenfor anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at omformulere det præjudicielle spørgsmål, således at det gøres muligt for den forelæggende ret at afgøre den tvist, som er blevet indbragt for den, under overholdelse af de relevante fællesskabsbestemmelser. Domstolen skal derfor besvare spørgsmålet om fortolkningen af artikel 9, stk. 2, fjerde afsnit, i forordning nr. 3887/92 under omstændigheder som dem, High Court har beskrevet. Domstolen bør derfor fastslå, om denne bestemmelse tillader, at en kompetent myndighed under de i sagen foreliggende omstændigheder kan anvende de sanktioner, som den har anvendt [25].

39. Under hensyn til det ovenfor anførte skal jeg desuden foreslå, at dette spørgsmål besvares benægtende.

40. Jeg skal imidlertid ikke undlade at omtale et vigtigt element, som der er blevet henvist til under retsmødet for Domstolen. Under retsmødet har repræsentanten for Det Forenede Kongeriges regering i vidt omfang kommenteret High Courts beskrivelse af de faktiske omstændigheder og den interne procedure, og han har gjort gældende, at High Courts fremstilling er ufuldstændig. Ifølge nævnte regerings repræsentant er de landbrugsarealer, som er angivet på generalstabskortene, kun anerkendt af den kompetente myndighed på den udtrykkelige betingelse, at de således opmålte landbrugsarealer ikke var blevet undergivet nogen ændringer efter offentliggørelsen af disse kort. Han har anført, at en vejledning vedrørende disse kort indeholder alle de herved nødvendige præciseringer. Han har således gjort gældende, at generalstabskortene — i modsætning til det i forelæggelseskendelsen anførte — kun er godkendt af den kompetente myndighed på den betingelse, at ansøgeren har overholdt de henstillinger, der er anført i vejledningen. Han har tilføjet, at sagsøgerne i hovedsagen ikke har overholdt instrukserne i denne vejledning, og at tvisten i hovedsagen derfor vedrører fejl i erklæringerne om landbrugsarealer, der ikke har sit udspring i oplysninger, som er godkendt af den kompetente myndighed. Disse forskellige elementer er blevet drøftet for High Court og afgjort af denne til fordel for MAFF. High Court har således antaget, at sagsøgerne i hovedsagen ikke har bevist, at de på korrekt måde har anvendt de oplysninger, der er godkendt af den myndighed, der er kompetent til at fastlægge de støtteberettigede arealer. High Court har følgelig forkastet anvendelsen af forordningens artikel 9, stk. 2, fjerde afsnit. Sagsøgerne i hovedsagen har ikke bestridt denne fremstilling af de faktiske omstændigheder.

41. Det bemærkes, at ifølge Domstolens praksis henhører vurderingen af de faktiske omstændigheder under den nationale rets enekompetence [26], og at den nationale ret inden for rammerne af den procedure, der

25 — Jf. de faktiske omstændigheder, som er beskrevet i forelæggelseskendelsens præmis 4. Det bemærkes, at den franske regering og Kommissionen også har forstået forelæggelseskendelsen i denne forstand, eftersom de foreslår Domstolen at overveje at fortolke forordningens artikel 9, stk. 2, fjerde afsnit.

26 — Jf. bl.a. de domme, der er anført i fodnote 17 til dette forslag til afgørelse.

er indført ved artikel 234 EF, skal fremlægge de faktiske omstændigheder, som gør det muligt for Domstolen at få tilstrækkeligt kendskab til tvistens genstand og til dens problemer, således at den kan foretage en hensigtsmæssig fortolkning af fællesskabsretten.

42. Den nationale ret skal på grundlag af de gældende nationale regler træffe afgørelse med hensyn til indsigelserne vedrørende High Courts fremstilling af de faktiske og nationale proceduremæssige rammer.

43. Subsidiært skal jeg dog uddybe min argumentation. Såfremt de faktiske og proceduremæssige rammer, som Det Forenede Kongeriges regering har fremført under retsmødet for Domstolen, svarer til virkeligheden[27], bør det undgås, at den forelæggende ret nødsages til atter at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse og dermed tåle de yderligere frister, som er forbundet med en sådan ny forelæggelse. Såfremt den forelæggende ret antager, at de fejl, som ansøgerne om arealstøtte har begået i god tro, ikke udspringer af oplysninger, der er godkendt af den kompetente myndighed, skal der desuden træffes afgørelse om, hvorvidt denne myndighed — i form af sanktioner — kan nedsætte tilskudsberettigede arealer på grund af fejl begået ved fastsættelsen af landbrugsarealer såsom dem, der er blevet konstateret efter en kontrol foretaget i bestemt år med hensyn til støtte udbetalt for år forud for denne kontrol.

44. I overensstemmelse med den franske regerings bemærkninger mener jeg, at sagsøgerne i hovedsagen sammenblander begrebet straffebestemmelsers tilbagevirkende gyldighed med begrebet forældelse af strafforfølgning. Princippet om, at straffebestemmelser ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, er et princip, der er fælles for alle medlemsstaternes retsordener, og som er fastslået i artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Princippet er en integrerende del af de almindelige retsprincipper, som Domstolen sikrer overholdelsen af[28]. Domstolen har allerede fastslået, at fællesskabsrettens bestemmelser ikke kan have til følge at fastlægge eller skærpe strafansvaret for ophavsmænd til overtrædelser begået, før disse bestemmelser trådte i kraft[29]. Den tilbagevirkende gyldighed betyder således anvendelsen af en retsakt på omstændigheder indtrådt forud for dens ikrafttræden. Derimod betegner forældelse en form for ekstinktion af en rettighed eller en søgsmålsmulighed, der indtræder som følge af manglende udøvelse af denne rettighed inden udløbet af en frist, der er fastsat ved loven.

45. Såfremt kontrollen i det foreliggende tilfælde først var blevet gennemført i 1997, har den omstændighed, der udløste sank-

27 — Hvilket det under alle omstændigheder tilkommer den forelæggende ret at afgøre.

28 — Jf. bl.a. dom af 10.7.1984, sag 63/83, Kirk, Sml. s. 2689, præmis 22.

29 — Jf. bl.a. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 42-44.

tioner, nemlig fejlen ved fastsættelsen af tilskudsberettigede arealer, kunnet foreligge på et tidspunkt, hvor der endnu ikke var indtrådt forældelse. Det må således afklares, om MAFF's adfærd var forældet med hensyn til årene 1993 til og med 1996.

46. Forordningens artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, som ændret ved forordning nr. 1648/95, bestemmer, at såfremt der begås en fejl i god tro med hensyn til det anmeldte areal, beregnes støtten på grundlag af det areal, der er fastslået ved kontrollen, nedsat med en bestemt procentsats under hensyn til fejlens størrelse. Ifølge Domstolen er disse sanktioner, som anvendes på ansøgere, der har taget fejl i god tro, i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet [30].

47. Forordningen indeholder ikke nogen bestemmelser vedrørende forældelse med hensyn til de kompetente myndigheders søgsmål, såfremt der konstateres fejl af denne art. Artikel 3 i forordning nr. 2988/95, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde [31], bestemmer, at forældelsesfristen for retsforfølgning og for påstande om tilbagebetaling om for meget udbetalt som følge af uregelmæssigheder er fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted [32], eller, hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder, fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt [33].

48. Under hensyn til det ovenfor anførte skal jeg subsidiært foreslå, at Domstolen giver den forelæggende ret det svar, at i en faktisk situation som den, Det Forenede Kongeriges regering har beskrevet, er forordningens artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, som ændret ved forordning nr. 1648/95, ikke til hinder for, at en kompetent myndighed — i form af sanktioner — kan nedsætte tilskudsberettigede arealer på grund af fejl begået ved fastsættelsen af landbrugsarealer såsom dem, der er blevet konstateret efter en kontrol foretaget i bestemt år med hensyn til støtte udbetalt for år forud for denne kontrol. Den kompetente myndigheds søgsmål skal dog overholde de forældelsesfrister, der er indført ved artikel 3 i forordning nr. 2988/95.

30 — Jf. National Farmers' Union m.fl.-dommen, præmis 55.

31 — Forordning nr. 2988/95 er ganske vist trådt i kraft efter, at de første overtrædelser blev begået. De pågældende bestemmelser i denne forordning fastsætter imidlertid proceduremæssige regler. De indfører et element af retssikkerhed, som ikke eksisterede indtil da, idet de gør det muligt for personer, der begår overtrædelser, at få kendskab til den periode, hvorefter overtrædelserne ikke længere kan straffes. Fællesskabslovgiver har med denne forordning faktisk tilsigtet at fastsætte generelle regler for anvendelsen af administrative sanktioner fra Fællesskabets side, såsom regler vedrørende forældelse og tilbagevirkende gyldighed for de bestemmelser, der foreskriver sanktionerne (jf. syvende betragtning til forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser (KOM 94/214 endelig udg., EFT 1994 C 216, s. 11)). Disse proceduremæssige bestemmelser er således til fordel for borgerne og skal derfor anvendes straks. Det følger i øvrigt af Domstolens faste praksis, at processuelle regler kan finde anvendelse i samtlige tvister, der verserer på deres ikrafttrædelsestidspunkt (siden dommen af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Salumi, Sml. s. 2735, præmis 9).

32 — Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95.

33 — Artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95.

Forslag til afgørelse

49. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare spørgsmålet fra High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), således:

»Artikel 9, stk. 2, fjerde afsnit, 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 skal fortolkes således, at

i) når den kompetente myndighed som følge af en kontrol opdager, at:

— en ansøger om arealstøtte har begået en fejl, der har ført til, at der i ansøgningen om støtte er angivet et for stort areal, og tilsvarende fejl er begået i de foregående år, men

— nævnte ansøger kan bevise, at han korrekt har anvendt oplysninger godkendt af den kompetente myndighed til at fastlægge de tilskudsberettigede arealer

ii) skal nævnte myndighed ikke nedsætte det areal, der faktisk er fastslået ved kontrol i henhold til reglerne i artikel 9, stk. 2, første og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 med henblik på beregningen af den støtte, der skulle udbetales for årene forud for nævnte kontrol.«