CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 21 maart 2002 [1]

1. De High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Verenigd Koninkrijk), verzoekt het Hof van Justitie om uitlegging van artikel 9 van de verordening van de Commissie (EEG) nr. 3887/92 van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen. [2]

De verwijzende rechter vraagt het Hof in feite of artikel 9, lid 2, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat het een bevoegde nationale instantie toestaat om de sancties van deze bepaling „retroactief" [3] toe te passen op bedrijfshoofden die te goeder trouw een vergissing hebben gemaakt bij de aangifte van de landbouwoppervlakten waarvoor zij de steunaanvraag „oppervlakten" indienen. [4]

I — Het communautaire rechtskader

A — *De steunregelingen voor akkerbouwgewassen en uit productie genomen oppervlakten*

Verordening (EEG) nr. 1765/92 [5]

2. Verordening nr. 1765/92 stelt een steunregeling in voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen.

3. Volgens artikel 2, lid 1, van deze verordening kunnen in de Gemeenschap gevestigde producenten van bepaalde akkerbouwgewassen onder de voorwaarden van de artikelen 2 tot 13 van deze verordening een compensatiebedrag aanvragen.

4. Artikel 2, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1765/92 bepaalt dat „het

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 391, blz. 36 (hierna: „verordening").

3 — Op dit begrip zal ik in punt 44 van deze conclusies nader ingaan. Het is hier gebruikt in de algemene zin, maar niet in de juridisch correcte zin.

4 — Het gaat hier over communautaire steun waarvan het bedrag afhankelijk is van de bewerkte oppervlakte. Betaling van de steun is onderworpen aan bepaalde vereisten, namelijk de aangifte van de oppervlakte van de landbouwpercelen die bewerkt worden. Ik zal hier later op terugkomen bij de presentatie van het wettelijk kader van deze zaak.

5 — Verordening van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB L 181, blz. 12).

compensatiebedrag wordt toegekend voor een met akkerbouwgewassen ingezaaide oppervlakte of een overeenkomstig artikel 7[6] van de onderhavige verordening uit productie genomen oppervlakte [...]".

B — *De uitvoeringsbepalingen van de steunregelingen*

Verordening (EEG) nr. 3508/92[7]

5. Om het beheer van de verschillende steunregelingen te vereenvoudigen, met name die van verordening nr. 1765/92, is bij verordening nr. 3508/92 een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor deze steunregelingen ingevoerd.[8]

6. Artikel 6 van verordening nr. 3508/92 bepaalt:

„1. Om in aanmerking te komen voor de toepassing van één of meer communautaire regelingen die onder deze verordening vallen, moet elk bedrijfshoofd voor elk jaar een steunaanvraag ‚oppervlakten' indienen, waarin worden vermeld:

— de percelen landbouwgrond, voederarealen inbegrepen, de percelen landbouwgrond waarvoor een maatregel voor het uit productie nemen van bouwland wordt toegepast, en de percelen landbouwgrond die braak gelegd zijn;

— in voorkomend geval, alle andere noodzakelijke gegevens, hetzij uit hoofde van de verordeningen inzake communautaire regelingen, hetzij op verzoek van de betrokken lidstaat.

[...]

3. De lidstaat kan besluiten dat in de steunaanvraag ‚oppervlakten' alleen de veranderingen ten opzichte van de in het voorgaande jaar ingediende steunaanvraag ‚oppervlakten' behoeven te worden opgenomen.

[...]

6. Voor elk in de aanvraag vermeld perceel landbouwgrond geeft het bedrijfshoofd de oppervlakte en de ligging aan, aan de hand

6 — Artikel 7 bevat nadere bepalingen voor de uit productie genomen oppervlakte.

7 — Verordening van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1).

8 — Hierna: „geïntegreerd systeem".

waarvan het perceel moet kunnen worden geïdentificeerd in het kader van het alfanumerieke systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond."

Verordening nr. 3887/92

7. Deze verordening stelt de uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerd systeem vast.

8. Artikel 4, lid 1, van de verordening preciseert welke gegevens een steunaanvraag „oppervlakten" moet bevatten. Het gaat onder andere om de gegevens voor de identificatie van alle percelen landbouwgrond van het bedrijf, de oppervlakte van deze percelen, hun ligging, het gebruik ervan en de betrokken steunregeling.

9. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de verordening worden de administratieve controles en de controles ter plaatse op zodanige wijze uitgevoerd dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen en premies is gewaarborgd.

10. Artikel 6, lid 4, van de verordening bepaalt dat de aanvragen waarvoor controles ter plaatse worden verricht, door de bevoegde instantie aan de hand van een risicoanalyse en van een element inzake hun representativiteit voor de ingediende steunaanvragen worden bepaald. Bij de risicoanalyse wordt rekening gehouden met de steunbedragen, het aantal percelen, de oppervlakte of het aantal dieren waarvoor de steun wordt aangevraagd, de ontwikkeling ten opzichte van het voorgaande jaar, de constateringen bij controle in de voorgaande jaren en andere door de lidstaten te bepalen omstandigheden.

11. Artikel 6, lid 7, van deze verordening luidt als volgt:

„De oppervlakte van de percelen landbouwgrond wordt bepaald met behulp van ieder door de bevoegde instantie omschreven geschikt middel dat een meetnauwkeurigheid garandeert die ten minste overeenkomt met die welke volgens de nationale bepalingen voor officiële metingen is vereist. Deze instantie stelt een tolerantiemarge vast met inachtneming van met name de gebruikte meettechniek, de nauwkeurigheid van de beschikbare officiële documenten, de plaatselijke situatie (zoals een helling of de vorm van de percelen) en het bepaalde in de volgende alinea.

De totale oppervlakte van een perceel landbouwgrond kan in aanmerking worden genomen op voorwaarde dat er volgens de gebruikelijke normen van de betrokken lidstaat of regio sprake is van een volledig gebruikt perceel. Is dit niet het geval, dan wordt de werkelijk gebruikte oppervlakte in aanmerking genomen."

12. Artikel 9 van verordening nr. 3887/92 in de versie die van toepassing was op de steunaanvragen in de jaren 1993, 1994 en 1995, bepaalde:

„1. Wanneer wordt vastgesteld dat de feitelijk geconstateerde oppervlakte groter is dan de in de steunaanvraag ‚oppervlakten' aangegeven oppervlakte, wordt de aangegeven oppervlakte in aanmerking genomen voor de berekening van het steunbedrag.

2. Wanneer wordt vastgesteld dat de in de steunaanvraag ‚oppervlakten' aangegeven oppervlakte groter is dan de geconstateerde oppervlakte, wordt het steunbedrag berekend op basis van de bij de controle feitelijk geconstateerde oppervlakte. Behoudens overmacht wordt de feitelijk geconstateerde oppervlakte echter verlaagd met:

— tweemaal het vastgestelde verschil wanneer dit groter dan 2 % of dan 2 ha en niet groter dan 10 % van de geconstateerde oppervlakte is;

— 30 % wanneer het vastgestelde verschil groter dan 10 % en niet groter dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte is.

Er wordt geen aan de oppervlakte gekoppelde steun toegekend wanneer het vastgestelde verschil groter is dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte.

Is evenwel opzettelijk of door grove nalatigheid een onjuiste aangifte gedaan, dan wordt het betrokken bedrijfshoofd uitgesloten van toepassing van:

— de betrokken steunregeling voor het betrokken kalenderjaar

en

— bij opzettelijk onjuiste aangifte alle in artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3508/92 bedoelde steunregelingen voor het volgende kalenderjaar voor een oppervlakte die gelijk is aan die waarvoor zijn steunaanvraag is afgewezen.

De bovenbedoelde verlagingen worden niet toegepast indien het bedrijfshoofd het bewijs levert dat hij voor de bepaling van

de oppervlakte op correcte wijze is uitgegaan van informatie die door de bevoegde instantie wordt erkend.

[...]

In dit artikel wordt onder geconstateerde oppervlakte verstaan de oppervlakte waarvoor aan alle in de voorschriften gestelde voorwaarden is voldaan."

13. Artikel 9, lid 2, eerste alinea, eerste en tweede streepje, van verordening nr. 3887/92 is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1648/95.[9] Het eerste en tweede streepje van deze bepaling werden vervangen door de volgende tekst[10]:

„[...] tweemaal het vastgestelde verschil wanneer dit groter is dan 3 % van de geconstateerde oppervlakte of dan 2 ha en niet groter dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte is."

14. Deze wijziging is van toepassing op de steunaanvragen ingediend vanaf 1996. Op basis van artikel 2, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95[11] is deze wijziging evenwel eveneens met terugwerkende kracht van toepassing op inbreuken op de bepalingen van de verordening. Artikel 2, lid 2, bepaalt dat „ingeval van latere wijziging van de bepalingen van een Gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht worden toegepast".[12]

15. Artikel 14, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3887/92 bepaalt dat in geval van onverschuldigde betaling, het betrokken bedrijfshoofd verplicht is tot terugbetaling van deze bedragen, verhoogd met rente die wordt berekend op basis van de tijd die is verstreken tussen de betaling en de terugbetaling door de begunstigde.

9 — Verordening van de Commissie van 6 juli 1995 (PB L 156, blz. 27).

10 — Zie artikel 1, punt 5, van verordening nr. 1648/95.

11 — Verordening van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1).

12 — Op grond van deze bepaling heeft het Hof in zijn arrest van 17 juli 1997, National Farmers' Union e.a. (C-354/95, Jurispr. blz. I-4559, punten 40 en 41) geoordeeld dat de minder strenge sancties van artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 3887/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1648/95, met terugwerkende kracht moeten worden toegepast.

II — Feiten en procesverloop

A — *Voorgeschiedenis van het hoofdgeding*

16. Sinds de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 1992 [13] hebben landbouwers recht op een communautaire steun waarvan het bedrag in verhouding staat tot de bewerkte oppervlakte. In overeenstemming met de doelstellingen van deze hervorming en de uitvoering van het geïntegreerde systeem krijgen de producenten het inkomstenverlies vergoed, dat zich voor hen voordoet door de vermindering van de steunprijzen waartoe de Gemeenschap is overgegaan om de prijzen dichter bij de prijzen op de wereldmarkt te brengen. In het Verenigd Koninkrijk is deze steunregeling voor akkerbouwland bekend onder de naam „Arable Area Payments Scheme".

17. W. H. Strawson (Farms) Ltd en J. A. Gagg & Sons (a firm), landbouwers, verzochten om betaling van compensatiebedragen in het kader van de steunregeling „oppervlakten" voor het kalenderjaar 1997.

18. Voordien ontvingen zij soortgelijke vergoedingen voor de jaren 1993 tot en met 1996.

19. Om de oppervlakte van de landbouwpercelen waarvoor de steun werd aangevraagd te berekenen, hebben verzoeksters in het hoofdgeding zich vooral gebaseerd op de door de „Ordnance Survey" [14] (nationaal geografisch instituut) opgestelde kaarten. Sinds 1993 preciseerde het „Ministry of Agriculture, Fisheries and Food" [15], de bevoegde instantie in het Verenigd Koninkrijk voor het beheer van het geïntegreerd systeem en de uitvoering van betalingen op basis van de steunregeling „oppervlakten", in zijn richtsnoeren dat de op de OS-kaarten vermelde oppervlakten in de regel worden aanvaard voor het opstellen van de steunaanvragen. Bij verschillende in 1997 uitgevoerde controles ontdekte het MAFF dat bij bepaalde percelen de oppervlakte en de desbetreffende aanvragen waren overgewaardeerd, terwijl in andere gevallen van onderwaardering sprake was.

20. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat de door de verzoeksters in het hoofdgeding gemaakte vergissingen noch opzettelijk, noch het gevolg van grove nalatigheid waren. Na zijn controles stelde het MAFF de in 1997 voor de steun „oppervlakten" in aanmerking komende oppervlakten vast en paste het de sancties van artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 toe. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt eveneens dat het geding geen betrekking heeft op de wijze waarop het MAFF de steunaanvragen „oppervlakten" heeft behandeld voor het jaar 1997, maar wel op de behandeling van de steunaanvragen voor de jaren 1993 tot en met 1996.

13 — Over de oorzaken, de doelstellingen van deze hervorming en de mechanismen ter bereiking van deze doelstellingen, zie de punten 3 tot 6 van mijn conclusie in de geciteerde zaak National Farmers' Union e.a.

14 — Verder geciteerd als OS-kaarten.

15 — Ministerie van Landbouw, Visserij en Voeding (hierna: „MAFF").

21. Na verrekening van de te hoge met de te lage betalingen herberekende het MAFF de over de jaren 1993 tot en met 1996 verrichte betalingen, zich daarbij baserend op de bepalingen van artikel 9 van de verordening inzake de sancties in geval van overwaardering van de gronden waarop de steunaanvraag „oppervlakten" betrekking heeft. Met andere woorden, het steunbedrag „oppervlakten" dat was aangevraagd voor de jaren 1993 tot en met 1996, werd berekend op basis van de daadwerkelijke oppervlakte zoals die bij de inspecties van 1997 was gebleken. Deze oppervlakte werd vervolgens verlaagd volgens de bepalingen van artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 3887/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1648/95. Waar het verschil tussen de aangegeven en feitelijk geconstateerde oppervlakte 3 % tot 20 % bedroeg, heeft het MAFF de oppervlakte verminderd met tweemaal het vastgestelde verschil. Waar het verschil meer dan 20 % bedroeg, heeft het geen enkele steun toegekend. Het MAFF heeft verzoeksters in het hoofdgeding dan ook meegedeeld, dat het hun voor de jaren 1993 tot en met 1996 sancties oplegde bij de op basis van de steunregeling voor de producenten van bepaalde akkerbouwgewassen toegekende compensatiebedragen.

22. J. A. Gagg & Sons (a firm) en W. H. Strawson (Farms) Ltd betwistten de terugvordering van respectievelijk 21 052,90 en 6 770,06 GBP en maakten de zaak aanhangig bij de verwijzende rechter. Verzoeksters in het hoofdgeding aanvaarden de beslissing van het MAFF met betrekking tot de steunaanvragen „oppervlakten" voor het jaar 1997. Bovendien erkennen zij dat zij ingevolge artikel 14 van de verordening eveneens het teveel ontvangene voor de jaren 1993 tot en met 1996 moeten terugbetalen. Zij stellen enkel dat de sancties van artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van de verordening niet mogen worden toegepast op de bedragen die werden toegekend voor de jaren 1993 tot en met 1996. Zij baseren hun stelling op het principe van non-retroactiviteit van strafbepalingen.

23. Van oordeel dat de oplossing van het bij haar aanhangige geding de uitlegging van bepalingen van het gemeenschapsrecht vereiste, heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof volgende prejudiciële vraag gesteld.

B — *De prejudiciële vraag*

24. „Wanneer

i) een controle door de bevoegde instantie aantoont, dat iemand die een steunaanvraag in het kader van het Arable Area Payments Scheme heeft ingediend, zich (niet opzettelijk of uit grove nalatigheid) heeft vergist, zodat een te grote oppervlakte in de steunaanvraag is aangegeven;

ii) en de bevoegde instantie op basis van die en andere controles aanneemt, dat verzoekster in eerdere jaren dezelfde vergissing beging zodat in al die jaren een te grote oppervlakte in de steunaanvraag is aangegeven,

moet de bevoegde nationale instantie dan voor de berekening van de voor de eerdere jaren verschuldigde steun de bij de controle werkelijk geconstateerde oppervlakte verlagen krachtens artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie?"

III — Beoordeling

25. In wezen vraagt de verwijzende rechter het Hof om uit te maken of artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde instantie, wegens fouten die bij het bepalen van de landbouwoppervlakten zijn geconstateerd tijdens een controle in een bepaald jaar, vermindering van de in aanmerking komende oppervlakte als sanctie mag toepassen op de reeds toegekende steun voor de jaren voorafgaand aan de controle.

26. Om te beginnen wil ik eraan herinneren dat volgens vaste rechtspraak [16] de prejudiciële verwijzing een instrument van rechtstreekse samenwerking tussen de nationale en de communautaire rechter is. Dienovereenkomstig heeft het Hof steeds geoordeeld dat de kwalificatie van de feiten van een zaak behoort tot de bevoegdheid van de nationale rechter en dat het de inhoud van de prejudiciële vraag niet kan wijzigen. [17]

27. In het kader van artikel 234 EG heeft het Hof echter ook steeds geoordeeld dat het, om een nuttig antwoord te kunnen geven aan de nationale rechter, uit de feiten die de nationale rechter meedeelt, die elementen uit de vragen kan afleiden [18], die de uitlegging van het gemeenschapsrecht betreffen. [19]

28. Op basis van deze rechtspraak heeft het Hof reeds prejudiciële vragen geherformuleerd om rekening te houden met het voorwerp van het geschil en de werkelijke behoeften van de rechter a quo zoals deze bleken uit de verwijzingsbeslissing.

16 — Vanaf het arrest van 1 december 1965, Schwarze (16/65, Jurispr. blz. 1081).

17 — Zie in het bijzonder arresten van 20 maart 1997, Phyteron International (C-352/95, Jurispr. blz. I-1729); 16 juli 1998, Dumon en Froment (C-235/95, Jurispr. blz. I-4531, punten 25 en 26) en 25 februari 1999, Carbonari e.a. (C-131/97, Jurispr. blz. I-1103).

18 — Zie bijvoorbeeld arrest van 8 juni 1971, Deutsche Grammophon (78/70, Jurispr. blz. 487).

19 — Zie bijvoorbeeld arrest van 13 maart 1984, Prantl (16/83, Jurispr. blz. 1299).

29. Met andere woorden, in het kader van de samenwerking waarin artikel 234 EG voorziet tussen de nationale en de gemeenschapsrechter, kan het Hof uit de fundamentele feiten die elementen halen die het relevante gemeenschapsrecht betreffen, en de verwijzende rechter het antwoord geven dat hij nodig heeft om het geschil in het hoofdgeding te beslechten. [20]

30. Het Hof kan bijgevolg de gestelde vraag zodanig herformuleren dat de verwijzende rechter in staat is om het geschil in het hoofdgeding te beslissen conform de relevante bepalingen van gemeenschapsrecht.

31. Bijgevolg kan het Hof, om een nuttig antwoord te geven aan de verwijzende rechter, volgens mij ook feiten in aanmerking nemen, wanneer die feiten:

— juridisch kunnen worden gekwalificeerd in het kader van de gemeenschapswetgeving die het Hof dient te interpreteren;

— zijn genoemd in de motivering van de verwijzingsbeslissing;

— zijn weggelaten in de vraag die de verwijzende rechter heeft gesteld aan het Hof, en

— kunnen bijdragen tot een beslissing van het geschil in het hoofdgeding conform de relevante communautaire wetgeving.

32. In deze zaak geeft de rechter a quo in zijn verwijzingsbeslissing duidelijk te kennen dat hij zich in wezen afvraagt of de sanctie — vermindering van de naar aanleiding van controles in 1997 vastgestelde oppervlakte — rechtmatig is voor de betaalde steun in de jaren 1993 tot 1996. In de formulering van zijn vraag laat hij echter na een essentieel feit te vermelden. [21]

33. De verwijzingsbeslissing preciseert namelijk:

„Verzoeksters hebben de oppervlakte waarop de aanvragen betrekking hebben [meer bepaald de aanvragen voor de jaren 1993 tot 1997], berekend op basis van kaarten van de Ordnance Survey. Steunaanvragen kunnen volgens de sinds 1993 gepubliceerde MAFF-richtsnoeren voor betalingen in het kader van het geïntegreerd systeem worden gebaseerd op de opper-

20 — Zie in deze zin arrest van 7 september 1999, De Haan (C-61/98, Jurispr. blz. I-5003, punten 27 en 28).

21 — Volgens de criteria genoemd in punt 31 van deze conclusie.

vlakte die blijkt uit kaarten van de Ordnance Survey." [22]

34. Uit dit feit moet het Hof van Justitie concluderen dat naar het oordeel van de High Court verzoeksters in het hoofdgeding de oppervlakten waarvoor zij steun aanvroegen voor de jaren 1993 tot 1997, hebben berekend op basis van informatie die was erkend (en dus als betrouwbaar werd beschouwd) door het MAFF. [23]

35. Artikel 9, lid 2, vierde alinea, van verordening nr. 3887/92 bepaalt evenwel:

„De bovenbedoelde verlagingen worden niet toegepast indien het bedrijfshoofd het bewijs levert dat hij voor de bepaling van de oppervlakte op correcte wijze is uitgegaan van informatie die door de bevoegde instantie wordt erkend."

36. Deze bepaling behandelt dus precies gevallen als die waarmee de rechter in het hoofdgeding te maken heeft. Artikel 9, lid 2, vierde alinea, van verordening nr. 3887/92 is duidelijk en nauwkeurig. Deze bepaling verbiedt de bevoegde autoriteit om de oppervlakte zoals die feitelijk werd vastgesteld bij een inspectie, bij de berekening van de verschuldigde steunbedragen te verminderen overeenkomstig artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 3887/92, indien de landbouwer op correcte wijze is uitgegaan van informatie die door de bevoegde instantie is erkend.

37. Het spreekt voor zich dat soortgelijke vergissingen die gemaakt zijn in de jaren voorafgaand aan de inspectie, evenmin kunnen leiden tot vermindering van de voor de steunregeling „oppervlakten" in aanmerking komende oppervlakten op de voet van artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 3887/92. [24]

22 — Punt 4.

23 — De bevoegde instantie in het Verenigd Koninkrijk voor het beheer van het geïntegreerd systeem en voor het uitkeren van de betalingen onder de steunregeling „oppervlakten".

24 — In deze zaak gaat de prejudiciële vraag uitsluitend over de vermindering van de vastgestelde oppervlakte voor de toegekende steun in de jaren 1993 tot 1996, m.a.w. voorafgaand aan de controlemaatregelen en inspecties van 1997, volgens de modaliteiten van artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van de verordening. Aangezien het Hof niet wordt gevraagd of de in deze bepaling voorziene verminderingen van toepassing zijn op de steun toegekend voor het jaar 1997, hoeft het hierop niet te antwoorden. Ik herinner eraan dat het Hof in het kader van de prejudiciële procedure niet de bevoegdheid heeft om zich in te laten met de oplossing van nationale problemen die vallen onder de bevoegdheid van de nationale rechter (zie bijvoorbeeld arrest van 22 oktober 1998, IN. CO GE.'90 e.a., C-10/97—C-22/97, Jurispr. blz. I-6307, punt 14). De prejudiciële procedure wordt gekenmerkt door een duidelijke scheiding tussen de functies van de nationale en de communautaire rechtspraak (zie bijvoorbeeld het arrest van 5 oktober 1977, Tedeschi, 5/77, Jurispr. blz. 1555). De vraag over de toe te passen verminderingen voor 1997, het jaar waarin de inspectie plaats vond, kon dan ook definitief worden beslist in de nationale procedure. Het Hof voorstellen om aan de verwijzende rechter te antwoorden dat de steun „oppervlakten" niet op basis van artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 3887/92 mag verlaagd worden voor het jaar waarin de inspecties plaats vonden, zou neerkomen op een suggestie aan het Hof om zich te mengen in problemen die uitsluitend onder nationaal recht vallen.

38. Gezien het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag zo te herformuleren, dat de verwijzende rechter het geschil kan beslechten in overeenstemming met de relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht. Bijgevolg dient het Hof de vraag over de interpretatie van artikel 9, lid 2, vierde alinea, van verordening nr. 3887/92 te beantwoorden uitgaande van de situatie zoals beschreven door de High Court. Kort gezegd moet het Hof uitmaken of deze bepaling de bevoegde instantie in de omstandigheden van het onderhavige geval toestaat om de sancties toe te passen die ze heeft toegepast. [25]

39. Gezien de voorgaande overwegingen stel ik bovendien voor om deze vraag negatief te beantwoorden.

40. Een belangrijk aspect dat naar voren kwam tijdens de terechtzitting voor het Hof, wil ik echter niet onvermeld laten. Bij deze gelegenheid werden de feiten en de nationale procedure voor de High Court uitvoerig besproken door de vertegenwoordiger van de regering van het Verenigd Koninkrijk, waarbij hij opmerkte dat de voorstelling van de feiten door de High Court onvolledig is. Volgens hem worden de landbouwoppervlakten die zijn aangegeven op de OS-kaarten, door de bevoegd instantie slechts erkend onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de opgemeten landbouwoppervlakten geen wijziging hebben ondergaan na de publicatie van de kaarten. Een handleiding bij de kaarten geeft alle nuttige aanwijzingen in dit opzicht. Hij beweert dus, daarmee afwijkend van de verwijzingsbeschikking, dat de OS-kaarten door de bevoegde instantie enkel worden erkend als de aanvrager de aanbevelingen volgt die in de handleiding staan. Verzoeksters in het hoofdgeding zouden de instructies van deze handleiding niet hebben opgevolgd, zodat het hoofdgeding betrekking heeft op vergissingen in de aangifte van landbouwoppervlakten die niet voortvloeien uit gegevens die zijn erkend door de bevoegde instantie. Deze verschillende punten zouden zijn besproken tijdens de procedure voor de High Court en in het voordeel van het MAFF zijn beslist. De High Court zou inderdaad niet bewezen hebben geacht dat de verzoeksters in het hoofdgeding zich op correcte wijze op door de bevoegde instantie erkende gegevens hebben gebaseerd om de in aanmerking komende oppervlakte te bepalen. Bijgevolg heeft de Court de toepassing van artikel 9, lid 2, vierde alinea, van de verordening uitgesloten. Verzoeksters in het hoofdgeding hebben geen bezwaar gemaakt tegen deze voorstelling van de feiten.

41. De beoordeling van de feiten van de zaak behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale rechter, aldus het Hof. [26] In de procedure van artikel 234 EG dient de nationale rechter de feiten te

25 — Zie de feiten beschreven in punt 4 van de verwijzingsbeschikking. Ik wijs erop dat zowel de Franse regering als de Commissie de verwijzingsbeschikking in deze zin heeft begrepen, gezien het feit dat zij het Hof voorstellen artikel 9, lid 2, vierde alinea, van de verordening uit te leggen.

26 — Zie in het bijzonder de arresten geciteerd in de voetnoot op bladzijde 17 van deze conclusie.

verstrekken die het Hof in staat stellen voldoende inzicht in het voorwerp van het geschil en in de implicaties ervan te krijgen om een nuttige interpretatie van het gemeenschapsrecht te geven.

42. Op de bezwaren tegen het door de High Court geschetste feitelijke en procedurele kader dient te worden beslist door de bevoegde nationale rechter conform de toepasselijke nationale regels.

43. Niettemin zou ik, subsidiair, het volgende willen opmerken. Indien het feitelijke en procedurele kader als uiteengezet door de regering van het Verenigd Koninkrijk tijdens de terechtzitting voor het Hof, overeenstemt met de werkelijkheid[27], is het beter om de nationale rechter het stellen van een nieuwe prejudiciële vraag en het bijkomende tijdverlies van deze nieuwe procedure te besparen. Als de verwijzende rechter inderdaad beslist dat de fouten die te goeder trouw werden begaan door de aanvragers van de steun „oppervlakten", niet gebaseerd waren op informatie die door de bevoegde instantie was erkend, is de vraag aan de orde of deze instantie, als sanctie voor fouten bij het bepalen van de landbouwoppervlakte die zijn ontdekt bij een controle in een bepaald jaar, vermindering van de in aanmerking komende oppervlakten mag toepassen op steun die is toegekend in de jaren voorafgaand aan die controle.

44. Ik meen — met de Franse regering — dat verzoeksters in het hoofdgeding het begrip retroactiviteit van strafrechtelijke sancties verwarren met het begrip verjaring van de strafvordering. Het verbod van terugwerkende kracht van strafrechtelijke sancties is een beginsel dat de rechtstelsels van alle lidstaten gemeen hebben en dat is vastgelegd in artikel 7 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het is een van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert.[28] Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de bepalingen van gemeenschapsrecht niet als grondslag kunnen dienen voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor inbreuken begaan vóór het in werking treden van deze bepalingen, en evenmin deze aansprakelijkheid kunnen verzwaren.[29] Terugwerkende kracht betekent dus de toepassing van een rechtsmaatregel op feiten die zijn voorgevallen voor de inwerkingtreding ervan. Daarentegen is verjaring een wijze van tenietgaan van een recht of een vorderingsrecht als gevolg van het niet uitoefenen van dat recht binnen de termijn die door de wet is gesteld.

45. Hoewel in dit geval de inspecties pas plaatsvonden in 1997, kan het feit dat tot de sancties aanleiding heeft gegeven, namelijk de vergissing bij de bepaling van de in aanmerking komende oppervlakte, zich reeds hebben voorgedaan op een tijdstip

27 — Wat in elk geval door de nationale rechter dient te worden beoordeeld.

28 — Zie bijvoorbeeld het arrest van 10 juli 1984, Kirk (63/83, Jurispr. blz. 2689, punt 22).

29 — Zie bijvoorbeeld het arrest van 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 42 tot 44).

waarop de verjaring nog niet was ingetreden. Het gaat er dus om te weten of de vordering van het MAFF voor de jaren 1993 tot 1996 verjaard was.

46. Artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van de verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1648/95, bepaalt dat in geval van een vergissing te goeder trouw met betrekking tot de aangegeven oppervlakte, het bedrag van de steun wordt berekend naar de bij de controle feitelijk geconstateerde oppervlakte, verlaagd met een zeker percentage rekening houdend met de omvang van de vergissing. Volgens het Hof respecteren deze sancties voor aanvragers die zich te goeder trouw hebben vergist, het evenredigheidsbeginsel. [30]

47. De verordening bevat geen enkele bepaling met betrekking tot de verjaringstermijn voor maatregelen van de bevoegde instantie in geval van vaststelling van fouten van deze aard. Volgens artikel 3 van verordening nr. 2988/95, die hier van toepassing is [31], bedraagt de verjaringstermijn voor het opleggen van sancties en vorderingen tot terugbetaling van ten gevolge van onregelmatigheden teveel betaalde bedragen vier jaar [32], te rekenen vanaf de vaststelling van de onregelmatigheid [33], of, in het geval van een voortdurende of voortgezette onregelmatigheid, vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is geëindigd.

48. In het licht van de voorgaande overwegingen stel ik het Hof subsidiair voor om de verwijzende rechter te antwoorden dat in feitelijke omstandigheden als uiteengezet door de regering van het Verenigd Koninkrijk, artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van de verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1648/95, zich niet ertegen verzet dat de bevoegde instantie, als sanctie voor fouten bij het bepalen van de landbouwoppervlakten die zijn ontdekt bij een controle in een bepaald jaar, vermindering van de in aanmerking komende oppervlakten toepast op de steun die is toegekend in de jaren voorafgaand aan die genoemde controle. De bevoegde instantie dient echter de verjaringstermijn van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 in acht te nemen.

30 — Zie arrest National Farmers' Union e.a., reeds aangehaald, punt 55.

31 — Verordening nr. 2988/95 is duidelijk in werking getreden na het begaan van de eerste overtredingen. De in casu relevante bepalingen van deze verordening stellen echter procedureregels vast. Zij brengen een element van rechtszekerheid dat tot dan toe niet bestond, omdat overtreders thans de termijn kennen waarna overtredingen niet meer kunnen worden bestraft. De opzet van de communautaire wetgever met deze verordening was om algemene regels vast te stellen voor communautaire administratieve sancties, zoals regels inzake verjaring en de niet-retroactiviteit van een verordening die een sanctieregeling inhoudt [zie de zevende overweging van de considerans van het voorstel voor een verordening (EG, Euratom) van de Raad inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen (COM 94/214 def, PB C 216 blz. 11)]. Deze procedureregels zijn dus gunstig voor de rechtzoekenden en moeten bijgevolg onmiddellijk worden toegepast. Overigens is het vaste rechtspraak van het Hof dat procedureregels toepassing behoren te vinden op alle ten tijde van hun inwerktreding aanhangige gedingen (sinds het arrest van 12 november 1981, Salumi, 212/80—217/80, Jurispr. blz. 2735, punt 9).

32 — Artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95.

33 — Ibidem, tweede alinea.

Conclusie

49. In deze omstandigheden stel ik het Hof voor om als volgt te antwoorden aan de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office):

„Artikel 9, lid 2, vierde alinea, van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen moet als volgt worden uitgelegd, dat

i) wanneer een controle door de bevoegde instantie aantoont dat:

— iemand die een steunaanvraag ‚oppervlakten' heeft ingediend, zich heeft vergist, zodat een te grote oppervlakte in de steunaanvraag is aangegeven, en dat in de voorgaande jaren dezelfde vergissingen zijn begaan, maar

— de betrokken aanvrager kan bewijzen dat hij voor het bepalen van de aan te geven oppervlakte op correcte wijze is uitgegaan van informatie die door de bevoegde instantie is erkend,

ii) deze instantie de bij de controle feitelijk geconstateerde oppervlakte niet volgens de bepalingen van artikel 9, lid 2, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 3887/92 mag verlagen voor de berekening van de voor de eerdere jaren verschuldigde steun."