FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 21 mars 2002 [1]

1. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Förenade kungariket) har begärt att domstolen skall tolka artikel 9 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem. [2]

Den hänskjutande domstolen har i huvudsak begärt att få klarhet i huruvida artikel 9.2 i förordningen skall tolkas så att den behöriga nationella myndigheten tillåts tillämpa sanktionsåtgärderna i denna artikel "retroaktivt" [3] gentemot jordbrukare som i god tro har gjort fel i angivandet av den jordbruksareal för vilken de ansökt om arealstöd. [4]

I — Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

A — *Stödsystemet som är tillämpligt för areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk*

Förordning (EEG) nr 1765/92 [5]

2. Genom förordning nr 1765/92 har ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor införts.

3. Enligt artikel 2.1 i denna förordning får gemenskapens producenter av jordbruksgrödor ansöka om kompensationsbetalning enligt de villkor som fastställs i artiklarna 2—13 i sagda förordning.

4. I artikel 2.2 andra stycket i förordning nr 1765/92 anges att "[k]ompensations-

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107 (nedan även kallad förordningen).

3 — Detta begrepp kommer att förklaras i punkt 44 i detta förslag till avgörande. Det används här i sin allmänna, men rättsligt sett oegentliga betydelse.

4 — Det är fråga om gemenskapsstöd vars belopp står i proportion till den odlade arealen. Utbetalningen av detta stöd är beroende av uppfyllandet av vissa krav, bland annat kravet att anmäla vilken areal av jordbruksskiftena som odlas. Jag återkommer till detta vid redogörelsen för de bestämmelser som är tillämpliga i förevarande fall.

5 — Rådets förordning av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20).

betalningen beviljas för den areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk i enlighet med artikel 7[6] i denna förordning...".

B — *Tillämpningsföreskrifter för stödsystemen*

Förordning (EEG) nr 3508/92[7]

5. I syfte att förenkla administrationen av de olika stödsystemen, särskilt stödsystemet enligt förordning nr 1765/92, har ett integrerat system för administration och kontroll av sagda stöd införts genom förordning nr 3508/92.[8]

6. I artikel 6 i förordning nr 3508/92 föreskrivs följande:

"1. För att vara stödberättigad enligt ett eller flera av de gemenskapssystem som omfattas av denna förordning, skall jordbrukaren varje år inlämna en ansökan om arealstöd med uppgifter om

— jordbruksskiften, inbegripet grovfoderarealer, och jordbruksskiften som omfattas av systemet med uttag av åkermark, samt de jordbruksskiften som lagts i träda,

— vid behov andra nödvändiga uppgifter som föreskrivs antingen i förordningarna för gemenskapssystem eller av den berörda medlemsstaten.

...

3. Medlemsstaten får besluta att en ansökan om arealstöd endast behöver omfatta ändringar i förhållande till den ansökan om arealstöd som inlämnades för föregående år.

...

6. För var[t] och [ett] av de anmälda jordbruksskiftena skall jordbrukaren ange arealen och var den är belägen. Dessa upplys-

6 — I artikel 7 anges de bestämmelser som är tillämpliga på areal som tas ur bruk.

7 — Rådets förordning av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78).

8 — Nedan även kallat det integrerade systemet.

ningar skall göra det möjligt att identifiera skiftet i det alfanumeriska identifikationssystemet för jordbruksskiften."

Förordning nr 3887/92

7. I förordningen anges tillämpningsföreskrifterna för det integrerade systemet.

8. I artikel 4.1 i förordningen fastställs vilka uppgifter som en ansökan om arealstöd skall innehålla. Det gäller bland annat uppgifter som möjliggör identifiering av jordbruksföretagets samtliga jordbruksskiften, deras areal, lokalisering och användning samt det berörda stödsystemet.

9. I enlighet med artikel 6.1 i förordningen skall den administrativa kontrollen och kontrollen på plats genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda.

10. I artikel 6.4 i förordningen föreskrivs att den behöriga myndigheten skall fastställa vilka ansökningar som skall omfattas av kontrollen på plats, särskilt på grundval av en riskanalys samt genom att tillse att de utvalda ansökningarna är representativa för de inlämnade stödansökningarna. Vid riskanalysen skall hänsyn tas till storleken på stödbeloppen, det antal jordbruksskiften, den areal eller det antal djur för vilka stöd söks, förändringar jämfört med föregående år, resultaten av de kontroller som genomförts under de föregående åren och andra faktorer som medlemsstaterna fastställer.

11. Artikel 6.7 i sagda förordning har följande lydelse:

"Jordbruksskiftenas areal skall bestämmas med lämpliga medel som anges av den behöriga myndigheten och som säkerställer mätning med en noggrannhet som minst motsvarar den som krävs för officiella mätningar enligt nationella regler. Den behöriga myndigheten skall fastställa en toleransgräns med beaktande av den använda mätmetoden, noggrannheten på de officiella handlingar som finns att tillgå, de lokala förhållandena (markens lutning, skiftenas form) och bestämmelserna i följande stycke.

Jordbruksskiftenas totala areal får endast beaktas om den fullt ut används i enlighet med vad som är brukligt i den medlemsstaten eller området i fråga. I övriga fall skall den faktiskt utnyttjade arealen beaktas."

12. Artikel 9 i förordning nr 3887/92, i den lydelse som var tillämplig på ansökningar om stöd som gjordes år 1993, år 1994 och år 1995, hade följande lydelse:

"1. Om det konstateras att den faktiskt fastställda arealen är större än den areal som anges i ansökan om arealstöd, skall den deklarerade arealen användas när stödet beräknas.

2. Om det konstateras att den faktiskt fastställda arealen är mindre än den areal som anges i ansökan om arealstöd, skall den vid kontrollen faktiskt fastställda arealen användas vid stödberäkningen. Utom vid fall av force majeure skall dock den vid kontroll faktiskt fastställda arealen reduceras med

— två gånger den överskjutande areal som konstateras om denna utgör mer än 2 % eller två hektar men högst 10% av den fastställda arealen,

— 30% om den överskjutande areal som konstateras utgör mer än 10% men högst 20 % av den fastställda arealen.

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

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

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

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

Dessa reduktioner skall inte tillämpas om jordbrukaren kan bevisa att hans bestämning av arealen på ett riktigt sätt baseras på

uppgifter som den behöriga myndigheten godkänt.

...

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

13. Artikel 9.2 första stycket, första och andra strecksatserna i förordning nr 3887/92 har därefter ändrats genom förordning (EG) nr 1648/95.[9] Den första och den andra strecksatsen i denna bestämmelse har ersatts med följande text:[10]

"... två gånger den överskjutande areal som konstaterats om denna utgör mer än 3 % eller två hektar men högst 20 % av den fastställda arealen."

14. Denna ändring skall tillämpas på stödansökningar som inlämnats för år 1996 och följande år. Med stöd av artikel 2.2 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95[11] skall ändringen dock även tillämpas retroaktivt på oegentligheter som begåtts under då gällande bestämmelser i förordningen. I artikel 2.2 i förordning nr 2988/95 stadgas nämligen att "[o]m förändringar senare görs i de bestämmelser om administrativa sanktioner som finns i en gemenskapsrättsakt, skall de bestämmelser som är minst ingripande tillämpas retroaktivt".[12]

15. Enligt artikel 14.1 första stycket i förordning nr 3887/92 skall den berörde jordbrukaren, om en oberättigad utbetalning gjorts, återbetala beloppet i fråga samt räntan för tiden mellan utbetalningen och stödmottagarens återbetalning.

9 — Kommissionens förordning av den 6 juli 1995 (EGT L 156, s. 27).

10 — Se artikel 1.5 i förordning nr 1648/95.

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

12 — I dom av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl. (REG 1997, s. I-4559), punkterna 40 och 41, har det i fråga om grunden till denna bestämmelse fastställts att de mindre ingripande sanktionsåtgärder som föreskrivs i artikel 9.2 första och andra styckena i förordning nr 3887/92, i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 1648/95, skall tillämpas retroaktivt.

II — Bakgrund och förfarandet

A — *Bakgrunden till tvisten vid den nationella domstolen*

16. Alltsedan reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken år 1992[13] är jordbrukarna berättigade att erhålla ett gemenskapsstöd vars belopp står i proportion till den odlade arealen. I enlighet med de mål som eftersträvas med denna reform och med genomförandet av det integrerade systemet får producenterna ersättning på grund av det inkomstbortfall som följer av den sänkning av jordbruksstödpriserna som gemenskapen föreskrivit för att dessa priser skall tillnärmas priserna på världsmarknaden. Detta system av stöd som beviljas för odlingsbara marker går i Förenade kungariket under namnet Arable Area Payments Scheme.

17. W.H. Strawson (Farms) Ltd och J.A. Gagg & Sons (a firm), som är jordbrukare, ansökte om utbetalningar enligt arealstödsystemet för kalenderåret 1997.

18. De hade tidigare erhållit utbetalningar av samma typ för kalenderåren 1993—1996.

19. För att fastställa arealen på de jordbruksskiften som stödansökningarna avsåg utgick sökandena i målet vid den nationella domstolen i huvudsak från de kartor som upprättats av Ordnance Survey[14] (nationellt geografiskt institut). Ministry of Agriculture, Fisheries and Food[15], som är den behöriga myndighet som svarar för administrationen i Förenade kungariket av det integrerade systemet och för utbetalningar enligt arealstödsystemet, har sedan 1993 i sina riktlinjer angivit att den areal som visas på OS-kartor i allmänhet var godtagbar vid upprättande av ansökan om stöd. Vid flera kontroller som MAFF utförde under år 1997, upptäcktes dock att arealens storlek hade överskattats och att ansökan om för högt belopp hade gjorts vad gällde vissa fält, medan arealens storlek hade underskattats och ansökan om för lågt belopp hade gjorts vad gällde andra fält.

20. Det framgår av beslutet om hänskjutande att de fel som sökandena i målet vid den nationella domstolen begått varken berodde på grov vårdslöshet eller hade begåtts uppsåtligen. Till följd av inspektionerna beslutade MAFF att fastställa den areal avseende vilken utbetalningarna av arealstöd gjordes år 1997 samt att vidta sanktionsåtgärder i enlighet med artikel 9 i förordning nr 3887/92. Det framgår även av beslutet om hänskjutande att tvisten mellan sökandena i målet vid den nationella domstolen och MAFF inte avser det sätt på vilket MAFF har handlagt ansökningarna om arealstöd för kalenderåret 1997, utan hur ansökningarna som inlämnats för kalenderåren 1993—1996 har handlagts.

13 — I fråga om grunderna till reformen, målen som eftersträvas med denna och de mekanismer som införts för att uppnå dessa mål, se punkterna 3—6 i mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet National Farmers' Union m.fl.

14 — Nedan kallade OS-kartorna.

15 — Jordbruks-, fiske- och livsmedelsministeriet (nedan kallat MAFF).

21. Sedan MAFF gjort en avräkning mellan för högt utbetalade belopp och för lågt ubetalade belopp omräknade MAFF de utbetalningar som gjorts för vart och ett av dessa år och utgick därvid från bestämmelserna i artikel 9 i förordningen i vilka sanktionsåtgärder föreskrivs vid övervärdering av arealer som anges i ansökan om arealstöd. Med andra ord beräknades beloppet av det arealstöd som begärts avseende åren 1993—1996 på grundval av den vid inspektionerna år 1997 faktiskt fastställda arealen. Denna areal reducerades sedan på det sätt som föreskrivs i artikel 9.2 första och andra styckena i förordning nr 3887/92, i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 1648/95. MAFF minskade arealen med två gånger skillnaden mellan den areal som uppgivits och den areal som fastställts, om skillnaden utgjorde mellan 3 procent och 20 procent. Om skillnaden översteg 20 procent fann MAFF att inget arealrelaterat stöd kunde utgå. MAFF upplyste följaktligen sökandena i målet vid den nationella domstolen om de sanktionsåtgärder som inom ramen för kompensationsbetalningar enligt stödsystemet för producenter av vissa jordbruksgrödor hade vidtagits för åren 1993—1996.

22. J.A. Gagg & Sons (a firm) och W.H. Strawson (Farms) Ltd bestred att de skulle vara skyldiga att till MAFF återbetala belopp av 21 052,90 GBP respektive 6 770,06 GBP och väckte talan hos den hänskjutande domstolen. Sökandena vid den nationella domstolen har godtagit lydelsen i MAFF:s beslut avseende dess åtgärder beträffande ansökningarna om arealstöd för kalenderåret 1997. Sökandena har dessutom medgivit att de i enlighet med artikel 14 i förordningen skall återbetala för högt utbetalda belopp för åren 1993—1996. Sökandena har endast hävdat att sanktionsåtgärderna enligt artikel 9.2 första och andra styckena i sagda förordning inte kan tillämpas på stöd som utbetalats för åren 1993—1996. Sökandena har därvid utgått från principen att straffrättsliga bestämmelser inte kan tillämpas retroaktivt.

23. High Court, som ansåg att avgörandet av tvisten vid den nationella domstolen krävde en tolkning av vissa bestämmelser i gemenskapsrätten, beslöt att vilandeförklara målet och ställa en tolkningsfråga till domstolen.

B — *Tolkningsfrågan*

24. "Om

i) behörig nationell myndighet till följd av en inspektion upptäcker att en sökande av arealstöd (varken uppsåtligen eller på grund av grov vårdslöshet) har gjort ett fel som har medfört att den stödberättigande arealen har överskattats, och

ii) behörig myndighet på grund av vad som framkommit vid inspektionen och vid annan kontroll finner utrett att sökanden har begått motsvarande fel tidigare år och medfört att den stödberättigande arealen har överskattats för vart och ett av dessa år,

är denna myndighet då skyldig att minska den areal som faktiskt fastställts vid inspektionen i enlighet med artikel 9.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 vid beräkningen av det stöd som skall återbetalas avseende tidigare år?"

III — Bedömning

25. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak begärt att domstolen skall fastställa huruvida artikel 9.2 första och andra styckena i förordningen skall tolkas så att den behöriga myndigheten tillåts att, som sanktionsåtgärd på grund av fel som begåtts vid angivande av jordbruksarealer som fastställts efter en kontroll som gjorts under ett visst år, tillämpa reduktioner av stödberättigande arealer avseende stöd som utbetalats för år som föregår denna kontroll.

26. Inledningsvis erinrar jag om att begäran om förhandsavgörande enligt fast rättspraxis [16] är ett instrument för direkt samarbete mellan den nationella domstolen och EG-domstolen. På samma sätt har domstolen undantagslöst ansett att bedömningen av de faktiska omständigheterna i ett mål omfattas av den nationella domstolens behörighet, och att domstolen inte kan ändra tolkningsfrågornas substans. [17]

27. Domstolen har dock även undantagslöst ansett att den inom ramen för en talan enligt artikel 234 EG, för att kunna ge den nationella domstolen ett ändamålsenligt svar med utgångspunkt i hur frågan är formulerad och med hänsyn till de uppgifter som den nationella domstolen lagt fram i sitt beslut om hänskjutande, [18] får tillhandahålla uppgifter om gemenskapsrättens tolkning. [19]

28. Domstolen har tidigare med utgångspunkt i denna rättspraxis omformulerat tolkningsfrågor för att ta hänsyn till föremålet för en tvist och till den nationella domstolens verkliga behov såsom de lagts fram i skälen till beslutet om hänskjutande.

16 — Alltsedan dom av den 1 december 1965 i mål 16/65, Schwarze (REG 1965, s. 1081; svensk specialutgåva, volym 1, s. 227).

17 — Se särskilt dom av den 20 mars 1997 i mål C-352/95, Phytheron International (REG 1997, s. I-1729), av den 16 juli 1998 i mål C-235/95, Dumon och Froment (REG 1998, s. I-4531), punkterna 25 och 26, och även av den 25 februari 1999 i mål C-131/97, Carbonari m.fl. (REG 1999, s. I-1103).

18 — Se särskilt dom av den 8 juni 1971 i mål 78/70, Deutsche Grammophon (REG 1971, s. 487; svensk specialutgåva, volym 1, s. 575).

19 — Se särskilt dom av den 13 mars 1984 i mål 16/83, Prantl (REG 1984, s. 1299; svensk specialutgåva, volym 7, s. 549).

29. Domstolen kan med andra ord, inom ramen för det samarbetsuppdrag mellan de nationella domstolarna och EG-domstolen som införts genom artikel 234 EG, med utgångspunkt i de grundläggande faktiska omständigheterna tillhandahålla uppgifter om den relevanta gemenskapsrättens tolkning och ge den nationella domstolen det svar som denna behöver för att i sak kunna avgöra tvisten vid den nationella domstolen. [20]

30. Domstolen får följaktligen omformulera den ställda fråga så att den nationella domstolen ges möjlighet att med iakttagande av relevanta bestämmelser i gemenskapsrätten avgöra tvisten vid den nationella domstolen.

31. Härav följer enligt min mening att EG-domstolen, för att ge ett ändamålsenligt svar till den nationella domstolen, även får beakta de faktiska uppgifterna, när dessa

— kan ges en rättslig beteckning inom ramen för de gemenskapsrättsliga bestämmelser beträffande vars tolkning EG-domstolen har tillfrågats,

— har lagts fram i skälen till beslutet om hänskjutande,

— har utelämnats av den nationella domstolen i frågan som ställts till EG-domstolen, och

— kan ge den nationella domstolen möjlighet att avgöra den tvist som anhängiggjorts hos den med iakttagande av relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser.

32. I förevarande fall framgår det av skälen till beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen i huvudsak har frågat huruvida sanktionsåtgärden som består i en minskning av den areal som fastställts efter kontroller under år 1997 avseende stöd som utbetalats för kalenderåren 1993—1996 är rättsenlig. I den fråga som den nationella domstolen ställt till EG-domstolen har den förstnämnda dock utelämnat en grundläggande faktisk uppgift. [21]

33. I beslutet om hänskjutande anges nämligen följande:

"Sökandena beräknade den areal som ansökningarna... avsåg [nämligen ansökningarna för kalenderåren 1993—1997] i enlighet med Ordnance Survey-kartor. I MAFF:s anvisningar avseende... utbetalningar [enligt det integrerade systemet] hade det sedan år 1993 angivits att den areal som visas på Ordnance Survey-kartor

20 — För ett liknande resonemang, se dom av den 7 september 1999 i mål C-61/98, De Haan (REG 1999, s. I-5003), punkterna 27 och 28.

21 — Enligt de kriterier som har klarlagts i punkt 31 i detta förslag till avgörande.

i allmänhet var godtagbar vid upprättande av ansökan om stöd." [22]

34. Denna faktiska uppgift måste leda till att domstolen anser att High Courts uppfattning är att sökandena vid den nationella domstolen fastställde vilka arealer som kunde berättiga till stöd för kalenderåren 1993—1997 med utgångspunkt i uppgifter som godkänts (och som således ansågs vara tillförlitliga) av MAFF [23].

35. I artikel 9.2 fjärde stycket i förordning nr 3887/92 stadgas dock uttryckligen följande:

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

36. Denna bestämmelse avser således specifikt sådana situationer som dem som den nationella domstolen har att ta ställning till inom ramen för tvisten vid den nationella domstolen. Artikel 9.2 fjärde stycket i förordning nr 3887/92 är tydlig och exakt. Vid tillämpning av denna bestämmelse är det förbjudet för den behöriga myndigheten att reducera den areal som faktiskt fastställts till följd av en inspektion som, i syfte att beräkna de stöd som skall utbetalas, utförts enligt föreskrifterna i artikel 9.2 första och andra styckena i förordning nr 3887/92, när jordbrukaren för bestämningen av den stödberättigande arealen på ett riktigt sätt har utgått från de uppgifter som sagda myndighet har godkänt.

37. Det är självklart att liknande fel som begåtts under åren före inspektionen inte heller kan leda till reduktioner enligt föreskrifterna i artikel 9.2 första och andra styckena i förordning nr 3887/92 av de arealer som kan berättiga till arealstöd. [24]

22 — Punkt 4.

23 — Vilken, låt mig erinra, är den behöriga myndighet som i Förenade kungariket har till uppgift att administrera det integrerade systemet och verkställa utbetalningarna enligt systemen för arealstöd.

24 — I förevarande fall avser tolkningsfrågan uteslutande reduceringen av den areal som bestämts för stöd som beviljats avseende kalenderåren 1993—1996, det vill säga före de enligt föreskrifterna i artikel 9.2 första och andra styckena i förordningen år 1997 vidtagna kontrollåtgärderna och inspektionerna, enligt föreskrifterna i artikel 9.2 första och andra styckena i förordningen. Då frågan huruvida reduceringarna enligt artikel 9.2 första och andra styckena i förordningen är tillämpliga på stöd som beviljats avseende kalenderåret 1997 inte har ställts till domstolen, ankommer det inte på denna att svara härpå. Det skall i detta avseende erinras om att det inom ramen för en begäran om förhandsavgörande inte åligger domstolen att ingripa i lösningen av nationella frågor som omfattas av nationell jurisdiktion (se till exempel dom av den 22 oktober 1998 i de förenade målen C-10/97—C-22/97, IN.CO.GE.'90 m.fl., REG 1998, s. I-6307, punkt 14). Begäran om förhandsavgörande kännetecknas nämligen av en uppdelning mellan funktionerna hos två domstolssystem, de nationella domstolarna och gemenskapsdomstolarna (se till exempel dom av den 5 oktober 1977 i mål 5/77, Tedeschi, REG 1977, s. 1555). Frågan om reduktionerna avseende det kalenderår under vilket inspektionerna ägt rum, det vill säga år 1997, kan sålunda ha varit föremål för ett slutgiltigt beslut enligt det nationella förfarandet. Att föreslå att domstolen skall svara den nationella domstolen att sökande av arealstöd inte kan få de arealstöd som utbetalats för kalenderåret under vilket inspektionerna har ägt rum reducerade i enlighet med föreskrifterna i artikel 9.2 första och andra styckena i förordning nr 3887/92, skulle innebära att domstolen skulle föreslås blanda sig i sådana frågor som uteslutande omfattas av den nationella rättsordningen.

38. Med hänsyn till vad ovan anförts ber jag att domstolen skall omformulera tolkningsfrågan så att den nationella domstolen ges möjlighet att med iakttagande av relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser avgöra den tvist som anhängiggjorts vid denna. Domstolen måste följaktligen besvara frågan rörande tolkningen av bestämmelserna i artikel 9.2 fjärde stycket i förordning nr 3887/92 i ett fall såsom det som High Court har beskrivit. Domstolen måste i huvudsak fastställa huruvida denna bestämmelse tillåter en behörig myndighet att under omständigheterna i förevarande fall tillämpa de sanktionsåtgärder som den har tillämpat. [25]

39. Med hänsyn till vad ovan anförts föreslår jag dessutom att domstolen skall besvara denna fråga nekande.

40. Jag kan emellertid inte med tystnad förbigå en viktig omständighet som har påpekats vid förhandlingen vid domstolen. High Courts framställning av de nationella faktiska och processuella bestämmelserna kommenterades vid detta tillfälle ingående av företrädaren för Förenade kungarikets regering, som hävdade att framställningen var ofullständig. Enligt honom har nämligen de jordbruksarealer som anges på OS-kartor godkänts av den behöriga myndigheten endast under den uttryckliga förutsättningen att de sålunda uppmätta jordbruksmarkerna inte har ändrats efter dessa kartors offentliggörande. Företrädaren för Förenade kungarikets regering har angivit att alla upplysningar av värde i detta hänseende tillhandahålls i en handbok för tillämpning av dessa kartor. Företrädaren för Förenade kungarikets regering har således gjort gällande att OS-kartorna, tvärtemot vad som anges i beslutet om hänskjutande, har godkänts av den behöriga myndigheten endast under förutsättning att sökanden har följt rekommendationerna i handboken. Han har tillagt att sökandena vid den nationella domstolen inte har följt dessa instruktioner och att tvisten vid den nationella domstolen på grund härav avser fel i uppgifterna om jordbruksarealer som inte härrör från uppgifter som den behöriga myndigheten godkänt. Dessa olika omständigheter diskuterades enligt regeringsföreträdaren vid High Court, som avgjorde dem till förmån för MAFF. High Court ansåg nämligen att sökandena vid den nationella domstolen inte hade bevisat att de på ett riktigt sätt hade utgått från de av den behöriga myndigheten godkända uppgifterna för bestämning av vilka arealer som kunde berättiga till stöd. High Court uteslöt följaktligen en tillämpning av artikel 9.2 fjärde stycket i förordningen. Sökandena vid den nationella domstolen har inte bestridit denna redovisning av de faktiska omständigheterna.

41. Det skall erinras om att bedömningen av de faktiska omständigheterna i ett mål enligt domstolen omfattas av den nationella domstolens exklusiva behörighet, [26] och att den nationella domstolen inom ramen för

25 — Se de faktiska omständigheterna som beskrivits i punkt 4 i beslutet om hänskjutande. Det skall noteras att även den franska regeringen och kommissionen har tolkat detta beslut på så sätt, eftersom de har föreslagit att domstolen skall överväga en tolkning av artikel 9.2 fjärde stycket i förordningen.

26 — Se särskilt de ovan i fotnot 17 i detta förslag till avgörande nämnda domarna.

det förfarande som införts genom artikel 234 EG skall tillhandahålla sådana faktiska uppgifter som ger domstolen möjlighet att få tillräcklig kännedom om föremålet för tvisten och vilka intressen den avser för att kunna ge en ändamålsenlig tolkning av gemenskapsrätten.

42. Det är den behöriga nationella domstolen som enligt tillämpliga nationella regler har att avgöra bestridandet av High Courts framställning av de interna faktiska och processuella omständigheterna.

43. I andra hand anser jag emellertid att mitt resonemang måste föras längre. Om Förenade kungarikets regerings framställning vid förhandlingen vid EG-domstolen av de faktiska och processuella omständigheterna stämmer överens med det verkliga förhållandet,[27] bör det nämligen förhindras att den hänskjutande domstolen på nytt måste begära ett förhandsavgörande av EG-domstolen och följaktligen försenas ytterligare i samband med en ny talan. Om den nationella domstolen anser att de fel som i god tro begåtts av sökandena av arealstöd inte härrör från uppgifter som den behöriga myndigheten har godkänt, skall det nämligen fastställas huruvida denna myndighet som sanktionsåtgärder, på grund av fel som begåtts vid bestämningen av jordbruksarealer som fastställts till följd av en kontroll under ett visst år, kan tillämpa reduktioner av stödberättigande arealer på stöd som utbetalats för år som föregår denna kontroll.

44. I enlighet med den franska regeringens yttrande anser jag att sökandena i målet vid den nationella domstolen förväxlar begreppet straffrättsliga sanktioners retroaktivitet med begreppet preskription för att vidtaga straffrättsliga åtgärder. Principen att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan är gemensam för alla medlemsstaters rättsordningar och finns inskriven som en grundläggande rättighet i artikel 7 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den är en av de allmänna rättsprinciper vars efterlevnad domstolen skall säkerställa.[28] Domstolen har redan fastställt att bestämmelserna i gemenskapsrätten inte kan ha till verkan att det straffrättsliga ansvaret fastställs eller skärps för personer som gjort sig skyldiga till överträdelser som begåtts innan dessa bestämmelser trädde i kraft.[29] Retroaktiviteten avser således tillämpningen av en rättsakt på faktiska omständigheter som inträffat innan den trädde i kraft. Preskription innebär däremot att en rättighet eller en möjlighet att inleda ett visst förfarande upphör som en följd av att rättigheten inte utövas eller förfarandet inte äger rum före utgången av en i lagen fastställd frist.

45. Trots att inspektionerna ägde rum först år 1997 har det förhållande som givit upphov till sanktionsåtgärderna, nämligen

27 — Det ankommer i vart fall på den nationella domstolen att avgöra detta.

28 — Se särskilt dom av den 10 juli 1984 i mål 63/83, Kirk (REG 1984, s. 2689; svensk specialutgåva, volym 7, s. 623), punkt 22.

29 — Se särskilt dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkterna 42—44.

felet i bestämningen av de stödberättigande arealerna, i förevarande fall kunnat föreligga vid en tidpunkt då preskriptionen ännu inte vunnits. Frågan gäller således huruvida MAFF:s rätt att vidta åtgärder var preskriberad för åren 1993—1996.

46. I artikel 9.2 första och andra styckena i förordningen, i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 1648/95, föreskrivs att stödbeloppet, om ett fel begåtts i god tro avseende den angivna arealen, skall beräknas på den vid kontrollen faktiskt fastställda arealen, reducerad med en viss procent i förhållande till felets storlek. Enligt domstolen står de sanktionsåtgärder som tillämpas på sökande som i god tro misstagit sig inte i strid med proportionalitetsprincipen. [30]

47. Förordningen innehåller inte någon bestämmelse om frister för preskription av behöriga myndigheters åtgärder då fel av detta slag konstateras. I artikel 3 i förordning nr 2988/95, som är tillämplig i detta fall, [31] stadgas emellertid att preskriptionstiden för att vidta åtgärder och för att begära återbetalning av för högt utbetalda belopp på grund av oegentligheter är fyra år från det att oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten begicks [32] eller i fråga om kontinuerliga eller upprepade oegentligheter från den dag då oegentligheten upphörde. [33]

48. Med hänsyn till vad ovan anförts föreslår jag i andra hand att domstolen skall svara den hänskjutande domstolen att artikel 9.2 första och andra styckena i förordningen, i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 1648/95, i ett fall som det som Förenade kungarikets regering framlagt inte utgör något hinder mot att en behörig myndighet, på grund av fel som begåtts i bestämningen av jordbruksarealer, vilka fastställts till följd av en kontroll under ett visst år, som sanktionsåtgärder tillämpar reduktioner av stödberättigande arealer på stöd som utbetalats för år som föregår sagda kontroll. För den behöriga myndighetens åtgärd måste dock preskriptionstiderna enligt artikel 3 i förordning nr 2988/95 iakttas.

30 — Se domen i det ovannämnda målet National Farmers' Union, punkt 55.

31 — Förordning nr 2988/95 trädde förvisso i kraft efter det att de första överträdelserna ägt rum. Det är emellertid handläggningsregler som fastställts i bestämmelserna i fråga i denna förordning. Genom dessa bestämmelser har en rättssäkerhetsfaktor införts som ditintills inte funnits. Lagöverträdarna ges nämligen möjlighet att få kännedom om den tidpunkt från och med vilken överträdelserna inte längre skall träffas av sanktionsåtgärder. Med denna förordning avsåg gemenskapslagstiftaren att fastställa allmänna regler som skulle tillämpas på gemenskapsrättsliga administrativa sanktionsåtgärder, såsom preskriptionsregler och regler om att bestämmelser om sanktionsåtgärder inte kan tillämpas retroaktivt (se sjunde skälet till förslag till rådets förordning (EG, Euratom) om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (KOM 94/214 slutlig, EGT C 216, s. 11)). Dessa handläggningsregler gynnar således dem som blir föremål för åtgärderna och skall följaktligen tillämpas omedelbart. Det framgår för övrigt av domstolens fasta rättspraxis att handläggningsreglerna kan tillämpas på alla tvister som är oavgjorda vid den tidpunkt då de träder i kraft (alltsedan dom av den 12 november 1981 i de förenade målen 212/80—217/80, Salumi, REG 1981, s. 2735, punkt 9).

32 — Artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95.

33 — Ibidem, andra stycket.

Förslag till avgörande

49. Under dessa förutsättningar föreslår jag att domstolen skall lämna High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) följande svar:

Artikel 9.2 fjärde stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem skall tolkas så att

i) om behörig myndighet till följd av en inspektion upptäcker att

— en sökande av arealstöd har gjort ett fel som har medfört att den stödberättigande arealen har överskattats och att liknande fel har begåtts under tidigare år, men att

— denne sökande kan visa att han för bestämning av de stödberättigande arealerna på ett riktigt sätt har baserat sig på uppgifter som den behöriga myndigheten godkänt,

ii) skall denna myndighet inte minska den areal som faktiskt fastställts vid inspektionen i enlighet med artikel 9.2 första och andra styckena i förordning nr 3887/92 vid beräkningen av det stöd som skall återbetalas avseende de år som föregår nämnda inspektion.