URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

11. März 2008 *

In der Rechtssache C-420/06

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Verwaltungsgericht Schwerin (Deutschland) mit Entscheidung vom 24. August 2006, beim Gerichtshof eingegangen am 16. Oktober 2006, in dem Verfahren

Rüdiger Jager

gegen

Amt für Landwirtschaft Bützow

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts und A. Tizzano, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter K. Schiemann, A. Ó Caoimh (Berichterstatter), J.-C. Bonichot und A. Arabadjiev,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: Y. Bot,
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 18. September 2007,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Rüdiger Jager, vertreten durch Rechtsanwältin K. Mueller,

— des Amtes für Landwirtschaft Bützow, vertreten durch E. Schäfer als Bevollmächtigten,

— der griechischen Regierung, vertreten durch V. Kontolaimos und E. Svolopoulou als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch F. Erlbacher als Bevollmächtigten,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. November 2007

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 57 bis 63 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit

Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 141, S. 18) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 239/2005 der Kommission vom 11. Februar 2005 (ABl. L 42, S. 3) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 796/2004) und von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1).

2 Das Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Landwirt Rüdiger Jager und dem Amt für Landwirtschaft Bützow (im Folgenden: Amt für Landwirtschaft) über die Vergabe von Mutterkuhprämien für das Jahr 2001.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

Kennzeichnung und Registrierung von Rindern

3 Die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204, S. 1) enthält in ihren Art. 1 bis 10 Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern.

4 Art. 24 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1760/2000 bestimmt, dass Verweise auf die Verordnung Nr. 820/97 als Verweise auf die erstgenannte Verordnung gelten.

System der Beihilfe für Rinder

— Verordnung (EG) Nr. 1254/1999

5 Nach Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 160, S. 21) können Erzeuger, die in ihrem Betrieb Mutterkühe halten, auf Antrag innerhalb individueller Grenzen pro Jahr und Erzeuger eine Prämie zur Erhaltung des Mutterkuhbestands (Mutterkuhprämie) erhalten.

6 Art. 21 der Verordnung bestimmt, dass diese Prämie nur für Tiere gewährt wird, die entsprechend der Verordnung Nr. 820/97 gekennzeichnet und registriert sind.

— Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

7 Die beiden oben genannten Bestimmungen der Verordnung Nr. 1254/1999 wurden mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005 durch die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im

Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1; Berichtigung: ABl. 2004, L 94, S. 70) aufgehoben.

8 Die Erwägungsgründe 2 und 24 der Verordnung Nr. 1782/2003 lauten:

„(2) Die volle Zahlung von Direktbeihilfen sollte an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen, landwirtschaftliche Erzeugung und Tätigkeit gebunden sein. Durch diese Vorschriften sollten grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in die gemeinsamen Marktorganisationen einbezogen werden. Werden diese Anforderungen nicht erfüllt, so sollten die Beihilfen von den Mitgliedstaaten nach verhältnismäßigen, objektiven und abgestuften Kriterien ganz oder teilweise entzogen werden. Diese Entziehung sollte bisher oder künftig geltende Sanktionen nach anderen Gemeinschafts- oder einzelstaatlichen Vorschriften unberührt lassen.

…

(24) Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der Gemeinschaft und die Förderung von Nahrungsmittelqualität und Umweltstandards erfordern notwendigerweise eine Reduzierung der gemeinsamen Preise für Agrarerzeugnisse und bedeuten eine Erhöhung der Produktionskosten für die Landwirtschaftsbetriebe in der Gemeinschaft. Um die genannten Ziele zu erreichen und eine stärker am Markt orientierte und nachhaltigere Landwirtschaft zu fördern, muss die Stützung für die

Landwirte durch betriebsbezogene Einkommensbeihilfen vollständig von der Produktion abgekoppelt werden. Während die Entkoppelung die Zahlungen an die Betriebsinhaber unverändert lässt, wird die Effizienz der Einkommensbeihilfe deutlich erhöht. Daher ist es angebracht, die einheitliche Betriebsprämie an die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie an die Erhaltung des Betriebs in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu knüpfen."

9 Art. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 sieht vor:

„Diese Verordnung enthält

— gemeinsame Regeln für die in Anhang I aufgeführten Direktzahlungen im Rahmen von Einkommensstützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert werden, ausgenommen Direktzahlungen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 [des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160, S. 80)];

— eine Einkommensstützungsregelung für Betriebsinhaber in Form einer einheitlichen Betriebsprämie (im Folgenden ‚Betriebsprämienregelung' genannt);

— Stützungsregelungen für Betriebsinhaber, die … Rindfleisch … erzeugen."

10 In Art. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 1782/2003 wird der Begriff „Direktzahlung" definiert als „eine direkt an Betriebsinhaber geleistete Zuwendung im Rahmen einer Einkommensstützungsregelung nach Anhang I" der Verordnung. Dieser Anhang nennt im Rindfleischsektor u. a. die Mutterkuhprämie.

11 Die gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen sind in Titel II („Allgemeine Bestimmungen") der Verordnung Nr. 1782/2003 enthalten, dessen Kapitel 1 („Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen") die Art. 3 bis 9 der Verordnung umfasst.

12 Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmt:

„Ein Betriebsinhaber, der Direktzahlungen bezieht, muss die Grundanforderungen an die Betriebsführung nach Anhang III gemäß dem in diesem Anhang festgelegten Zeitplan und für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Artikel 5 einhalten."

13 Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Anhang III in den Bereichen Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, Umwelt und Tierschutz festgelegt. Unter diesen, in 18 Richtlinien und Verordnungen aufgeführten Grundanforderungen erwähnt der betreffende Anhang in Teil A Nr. 8 die Art. 4 und 7 der Verordnung Nr. 1760/2000.

14 Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 sieht vor:

„Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung nicht erfüllt, so wird der Gesamtbetrag der in dem betreffenden Kalenderjahr nach Anwendung der Artikel 10 und 11 zu gewährenden Direktzahlungen … gekürzt oder ausgeschlossen."

15 Nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 werden Durchführungsbestimmungen zu den Kürzungen und Ausschlüssen unter Berücksichtigung u. a. der Schwere, des Ausmaßes, der Dauer und der Häufigkeit der Verstöße erlassen.

16 Art. 10 Abs. 1 in Kapitel 2 („Modulation und Haushaltsdisziplin") des Titels II der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmt, dass alle in einem Mitgliedstaat einem Betriebsinhaber in einem Kalenderjahr zu gewährenden Direktzahlungen jedes Jahr bis 2012 um bestimmte, in dieser Vorschrift aufgeführte Prozentsätze gekürzt werden.

17 Gemäß Art. 11 in demselben Kapitel 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 können diese Beträge jedes Jahr aus Gründen der Haushaltsdisziplin Anpassungen unterworfen werden, die der Rat der Europäischen Union beschließt.

18 Titel III („Regelung der einheitlichen Betriebsprämie") enthält in seinen Kapiteln 1 bis 4 Grundregeln für das System der Einkommensbeihilfen für Erzeuger, die von der Erzeugung „abgekoppelt" sind. Aus den Art. 33 Abs. 1 Buchst. a, 37 Abs. 1, 38 und 41 der Verordnung Nr. 1782/2003 ergibt sich, dass Betriebsinhaber, die in einem

die Kalenderjahre 2000 bis 2002 umfassenden Bezugszeitraum eine Zahlung nach zumindest einer der in Anhang VI der Verordnung aufgeführten Beihilferegelungen, darunter eine Mutterkuhprämie, erhalten haben, Anspruch auf eine Beihilfe haben, die auf der Grundlage eines Referenzbetrags errechnet wird, der für jeden Betriebsinhaber anhand des Jahresdurchschnitts aller Zahlungen nach den genannten Regelungen im Bezugszeitraum ermittelt wird. Die Summe der Referenzbeträge darf für jeden Mitgliedstaat die jeweilige nationale Obergrenze nach Anhang VIII der Verordnung Nr. 1782/2003 nicht überschreiten.

19 Gemäß den Vorschriften des Kapitels 5 („Regionale und fakultative Durchführung") in Titel III der Verordnung Nr. 1782/2003 können die Mitgliedstaaten bis spätestens 1. August 2004 beschließen, die Betriebsprämienregelung gemäß den Kapiteln 1 bis 4 des Titels III u. a. auf regionaler Ebene oder teilweise anzuwenden.

20 Abschnitt 1 („Regionale Durchführung") dieses Kapitels 5 besteht aus den Art. 58 bis 63. Nach Art. 58 Abs. 1 und 3 und Art. 59 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 kann ein Mitgliedstaat die Betriebsprämienregelung in der Weise regional anwenden, dass seine nationale Obergrenze nicht individuell zwischen den Betriebsinhabern dieses Staates auf der Grundlage ihrer jeweiligen Referenzbeträge aufgeteilt wird, sondern zwischen den verschiedenen Regionen seines Hoheitsgebiets, wobei der Betrag der so errechneten regionalen Obergrenze pauschal auf alle Betriebsinhaber der jeweiligen Region verteilt wird; dabei hat jeder Betriebsinhaber einen Anspruch, dessen Wert pro Einheit dadurch ermittelt wird, dass die regionale Obergrenze durch die auf regionaler Ebene bestimmte beihilfefähige Hektarzahl geteilt wird.

21 Abschnitt 2 („Partielle Durchführung") desselben Kapitels 5 umfasst die Art. 64 bis 69. Nach den Bestimmungen dieses Abschnitts können die Mitgliedstaaten auf nationaler oder regionaler Ebene im Rahmen eines als „Kopplung" bezeichneten Systems bestimmte Direktzahlungen für die Erzeugung beibehalten. Art. 68 („Zahlungen für Rindfleisch") sieht hierzu in seinem Abs. 2 Buchst. a Ziff. i erster und dritter Unterabsatz vor, dass die Mitgliedstaaten weiterhin die Mutterkuhprämie nach Maßgabe des Titels IV Kapitel 12 der Verordnung Nr. 1782/2003 zahlen können.

22 Titel IV („Andere Beihilferegelungen“) enthält die anwendbaren Vorschriften für die letztgenannten Regelungen „entkoppelter“ Direktzahlungen. Nach Art. 138 der Verordnung Nr. 1782/2003, der in diesem Titel steht und zu Kapitel 12 („Zahlungen für Rindfleisch“) gehört, können Direktzahlungen für Rindfleisch, darunter die Mutterkuhprämie gemäß den Art. 125 bis 128 der Verordnung, nur in Anspruch genommen werden, wenn ein Tier entsprechend der Verordnung Nr. 1760/2000 gekennzeichnet und registriert ist.

Die Durchführungsbestimmungen zu den für Rinder geltenden Beihilferegelungen

— Verordnung (EWG) Nr. 3887/92

23 Art. 10c der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2801/1999 der Kommission vom 21. Dezember 1999 (ABl. L 340, S. 29) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 3887/92) enthält die Regeln für die Kürzung der Beihilfe in den Fällen, in denen gegen die Registrierungserfordernisse für Rinder, für die keine Beihilfe beantragt worden ist, verstoßen worden ist. Der Artikel sieht vor:

„(1) Bei anderen als den unter Artikel 10b fallenden Rindern wird, sofern im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle festgestellt wird, dass die Anzahl der im Betrieb anwesenden Tiere, die für eine Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kommen oder von Bedeutung sind, nicht der Anzahl

a) der an die elektronische Datenbank gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 gemeldeten Tiere,

b) der im Register des Betriebsinhabers gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 geführten Tiere,

c) der Pässe gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 für die im Betrieb vorhandenen Tiere

entspricht, der Gesamtbetrag der Beihilfe, die dem Antragsteller im Rahmen der betreffenden Beihilferegelung innerhalb der zwölf Monate vor der Vor-Ort-Kontrolle, bei der diese Tatbestände festgestellt wurden, gewährt wurde, außer im Fall höherer Gewalt entsprechend gekürzt.

Die Kürzung wird berechnet anhand der Anzahl aller im Rahmen der Beihilferegelung anwesenden Tiere oder der Eintragungen in die elektronische Datenbank gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 oder der Pässe oder der Register der Betriebsinhaber, wobei die niedrigsten Zahlen heranzuziehen sind.

…

(3) Beträgt die bei der Kontrolle vor Ort festgestellte Differenz mehr als 20 % der Anzahl der festgestellten beihilfefähigen Tiere, so wird für die zwölf Monate vor der Kontrolle vor Ort keine Prämie gewährt.“

— Verordnung (EG) Nr. 2419/2001

24 Die Verordnung Nr. 3887/92 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 327, S. 11) aufgehoben. Nach Art. 53 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 gilt die Verordnung Nr. 3887/92 jedoch weiter für Beihilfeanträge, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen.

25 Die Art. 36 bis 43 der Verordnung Nr. 2419/2001 in deren Titel IV („Grundlage für die Berechnung der Beihilfe, Kürzung und Ausschlüsse") sehen Regelungen für die sogenannten Beihilfeanträge „Tiere" vor.

26 Art. 39 dieser Verordnung („Verstöße gegen die Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung bei nicht beantragten Rindern") bestimmt in Abs. 1 Satz 1 Folgendes:

„Werden bei einer Vor-Ort-Kontrolle bei nicht beantragten Rindern Verstöße gegen die Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern festgestellt, so wird der dem Betriebsinhaber gemäß Artikel 36 Absatz 3 im Rahmen der Beihilferegelungen für Rinder für den betreffenden Prämienzeitraum zustehende Gesamtbetrag, gegebenenfalls nach Anwendung der Kürzungen gemäß Artikel 38, außer in Fällen höherer Gewalt oder bei außergewöhnlichen Umständen im Sinne von Artikel 48, um einen Betrag gekürzt, der nach der in Absatz 2 geregelten Formel zu berechnen ist."

27 Gemäß Art. 39 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 wird die Kürzung errechnet, indem auf den Gesamtbetrag der Beihilfen, die der Betriebsinhaber für den Bezugszeitraum der unter die Beihilferegelung für Rinder fallenden Prämien beanspruchen kann, ein Koeffizient angewandt wird, der dem Verhältnis zwischen der Zahl der Verstöße und der Zahl der zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle im Betrieb vorhandenen Rinder entspricht, wobei dieser Koeffizient nach Maßgabe der durchschnittlichen Zahl der Rinder im Betrieb während des Jahres, in dem die Vor-Ort-Kontrolle durchgeführt wird, angepasst werden kann.

28 Mit Art. 1 Nr. 11 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 118/2004 der Kommission vom 23. Januar 2004 zur Änderung der Verordnung Nr. 2419/2001 (ABl. L 17, S. 7) wurde in Art. 39 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 folgender Satz angefügt:

„Der Betrag, um den die Beihilfe gekürzt wird, darf jedoch nicht mehr als 20 % dieses, dem Betriebsinhaber [für den betreffenden Bezugszeitraum der Prämien gemäß den Beihilferegelungen für Rinder] zustehenden, Gesamtbetrags [der Beihilfen] ausmachen."

— Verordnung Nr. 796/2004

29 Die Verordnung Nr. 2419/2001 wurde durch die Verordnung Nr. 796/2004 aufgehoben. Diese gilt nach ihrem Art. 81 Abs. 2 für Beihilfeanträge, die sich auf ab dem 1. Januar 2005 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen.

30 In den Erwägungsgründen 12, 55 und 56 der Verordnung Nr. 796/2004 heißt es:

„(12) Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 überlässt den Mitgliedstaaten die Entscheidung über die Anwendung bestimmter Beihilferegelungen. In der vorliegenden Verordnung sind daher die erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollbestimmungen für die jeweils getroffenen Entscheidungen vorzusehen. Diese Bestimmungen dürfen nur Anwendung finden, soweit die Mitgliedstaaten entsprechende Entscheidungen getroffen haben.

…

(55) Um die finanziellen Interessen der Gemeinschaft wirksam zu schützen, sind geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug zu treffen. Für die Behandlung festgestellter Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Beihilfevoraussetzungen sollten dabei gesonderte Vorschriften bei den unterschiedlichen Beihilferegelungen gelten.

(56) Das in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vorgesehene System von Kürzungen und Ausschlüssen im Zusammenhang mit den einzuhaltenden anderweitigen Verpflichtungen verfolgt jedoch ein anderes Ziel, indem es für die Betriebsinhaber insbesondere einen Anreiz schaffen soll, die bereits bestehenden Rechtsvorschriften in den verschiedenen Bereichen der anderweitigen Verpflichtungen einzuhalten."

31 Titel III („Kontrollen") der Verordnung Nr. 796/2004 enthält ein Kapitel III über „Kontrollen in Bezug auf die anderweitigen Verpflichtungen". Nach dem zu diesem

Kapitel gehörenden Art. 48 Abs. 1 Unterabs. 1 und 2 Buchst. b und c ist über jede Vor-Ort-Kontrolle von der zuständigen Kontrollbehörde ein Kontrollbericht anzufertigen, der sich in mehrere Teile untergliedert. Aus einem dieser Teile müssen gesondert für jeden der Rechtsakte und Standards die durchgeführten Kontrollen hervorgehen, während in einem anderen, sogenannten „bewertenden" Teil für jeden der Rechtsakte und/oder Standards die Bedeutung der Verstöße nach Kriterien der Schwere, des Ausmaßes, der Dauer und der Häufigkeit zu beurteilen und alle Faktoren aufzuführen sind, die zu einer Erhöhung oder Verminderung der anzuwendenden Kürzung führen sollten.

32 Titel IV der Verordnung Nr. 796/2004 regelt die Berechnungsgrundlage für die Beihilfen sowie die Kürzungen und Ausschlüsse.

33 In diesem Titel enthält Kapitel I („Feststellungen in Bezug auf die Beihilfevoraussetzungen") in den Art. 57 bis 63 die Bestimmungen über die Tierprämien, wobei Art. 59 die Kürzungen und Ausschlüsse in Bezug auf Rinder bestimmt, für die eine Beihilfe beantragt wurde.

34 In demselben Titel enthält das Kapitel II („Feststellungen in Bezug auf die anderweitigen Verpflichtungen") insbesondere folgende Bestimmungen:

„Artikel 66

Anwendung von Kürzungen bei Fahrlässigkeit

(1) Ist die festgestellte Nichteinhaltung auf Fahrlässigkeit des Betriebsinhabers zurückzuführen, so wird unbeschadet des Artikels 71 eine Kürzung des

Gesamtbetrags der Direktzahlungen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d) der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vorgenommen, der dem betreffenden Betriebsinhaber aufgrund von Beihilfeanträgen bereits gewährt worden oder noch zu gewähren ist, die er während des Kalenderjahres der Feststellung gestellt hat bzw. stellen wird. Diese Kürzung beträgt in der Regel 3 % des Gesamtbetrags.

Die Zahlstelle kann jedoch auf der Grundlage der Bewertung durch die zuständige Kontrollbehörde im Kontrollbericht gemäß Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe c) beschließen, den genannten Prozentsatz entweder auf 1 % des Gesamtbetrags zu vermindern oder ihn auf 5 % zu erhöhen oder aber in den in Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe c) genannten Fällen überhaupt keine Kürzung zu verhängen.

(2) Wurde mehr als ein Fall von Nichteinhaltung in Bezug auf die verschiedenen Rechtsakte oder Standards desselben Bereichs der anderweitigen Verpflichtungen festgestellt, so sind diese Fälle für die Festsetzung der Kürzung gemäß Absatz 1 als ein einziger Verstoß anzusehen.

(3) Wurden mehrere Nichteinhaltungen in Bezug auf verschiedene Bereiche der anderweitigen Verpflichtungen festgestellt, so wird das in Absatz 1 geregelte Verfahren zur Festsetzung der Kürzung auf jede Nichteinhaltung getrennt angewendet.

Eine Nichteinhaltung eines Standards, der auch eine Anforderung darstellt, gilt jedoch als eine einzige Nichteinhaltung.

Dabei werden die sich ergebenden Kürzungsprozentsätze addiert. Die höchstmögliche Kürzung darf jedoch 5 % des in Absatz 1 genannten Gesamtbetrags nicht übersteigen.

(4) Unbeschadet der Fälle von vorsätzlichen Verstößen gemäß Artikel 67 wird, falls wiederholte Verstöße festgestellt wurden, der gemäß Absatz 1 für den erstmaligen Verstoß festgesetzte Prozentsatz bei der ersten Wiederholung mit dem Faktor drei multipliziert. Zu diesem Zweck bestimmt die Zahlstelle, sofern dieser Prozentsatz nach Absatz 2 festgesetzt wurde, den Prozentsatz, der im Hinblick auf die erste Nichteinhaltung mit der betreffenden Anforderung oder dem Standard angewandt worden wäre.

Im Falle weiterer Wiederholungen wird der Multiplikationsfaktor drei jedesmal auf das Kürzungsergebnis für den vorangegangenen wiederholten [Verstoß] angewendet. Die höchstmögliche Kürzung darf jedoch 15 % des in Absatz 1 genannten Gesamtbetrags nicht übersteigen.

Ist der Höchstprozentsatz von 15 % erreicht, so weist die Zahlstelle den betreffenden Betriebsinhaber darauf hin, dass bei erneuter Feststellung desselben Verstoßes davon ausgegangen wird, dass er vorsätzlich im Sinne von Artikel 67 gehandelt hat. Wird danach ein weiterer Verstoß festgestellt, so wird zur Festsetzung des anzuwendenden Kürzungsprozentsatzes das Ergebnis der vorangegangenen Multiplikation, gegebenenfalls ohne die in Unterabsatz 2 letzter Satz [geregelte] Begrenzung auf 15 %, mit dem Faktor drei multipliziert.

(5) Wird ein wiederholter Verstoß zusammen mit einem anderen Verstoß oder einem anderen wiederholten Verstoß festgestellt, so werden die sich ergebenden Kürzungsprozentsätze addiert. Unbeschadet Absatz 4 Unterabsatz 3 darf der Höchstprozentsatz jedoch 15 % des in Absatz 1 genannten Gesamtbetrags nicht überschreiten.

Artikel 67

Anwendung von Kürzungen und Ausschlüssen bei Vorsatz

(1) Ist der festgestellte Verstoß vom Betriebsinhaber vorsätzlich begangen worden, so beläuft sich unbeschadet des Artikels 71 die vorzunehmende Kürzung des in Artikel 66 Absatz 1 Unterabsatz 1 genannten Gesamtbetrags in der Regel auf 20 % dieses Betrags.

Die Zahlstelle kann jedoch auf der Grundlage der Bewertung durch die zuständige Kontrollbehörde im Kontrollbericht gemäß Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe c) beschließen, den genannten Prozentsatz auf nicht weniger als 15 % des Gesamtbetrags zu vermindern oder aber ihn gegebenenfalls auf bis zu 100 % zu erhöhen.

(2) Betrifft der vorsätzliche Verstoß eine bestimmte Beihilferegelung, so wird der Betriebsinhaber für das laufende Kalenderjahr von dieser Beihilferegelung ausgeschlossen.

Bei in Ausmaß, Schwere oder Dauer extremen Verstößen oder falls wiederholte vorsätzliche Verstöße festgestellt worden sind, wird der Betriebsinhaber darüber hinaus im darauf folgenden Kalenderjahr von der betreffenden Beihilferegelung ausgeschlossen."

Zeitlicher Anwendungsbereich der in den Rechtsakten der Gemeinschaften vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Sanktionen

35 Art. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 lautet:

„(1) Zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften wird eine Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie für verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht getroffen.

(2) Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe."

36 Art. 2 Abs. 2 Satz 2 dieser Verordnung lautet:

„Bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend."

Nationales Recht

37 In Deutschland sieht das Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1763) vor, dass die Mutterkuhprämie ab dem 1. Januar 2005 als Teil der entkoppelten einheitlichen Betriebsprämie nach Titel III der Verordnung Nr. 1782/2003 zu zahlen ist. Ferner wird mit diesem Gesetz die Betriebsprämienregelung auf regionaler Ebene umgesetzt.

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

38 Im Mai 2001 beantragte Herr Jager für das Jahr 2001 beim Amt für Landwirtschaft Mutterkuhprämien für 71 Rinder.

39 Mit Entscheidung vom 24. Januar 2002 lehnte das Amt für Landwirtschaft diesen Antrag mit der Begründung ab, dass bei einer Vor-Ort-Kontrolle Unregelmäßigkeiten im Sinne des Art. 10c Abs. 1 der Verordnung Nr. 3887/92 festgestellt worden seien; die festgestellte Differenz habe mehr als 20 % der Anzahl der beihilfefähigen Tiere betragen.

40 Nach erfolglosem Widerspruch erhob Herr Jager am 25. Juli 2002 Klage beim Verwaltungsgericht Schwerin (Deutschland).

41 In der Vorlageentscheidung stellt das genannte Gericht fest, dass gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 und dem Urteil vom 1. Juli 2004, Gerken

(C-295/02, Slg. 2004, I-6369), die den Grundsatz der Anwendung der milderen Sanktion bekräftigten, die Verordnung Nr. 118/2004 jedenfalls im vorliegenden Rechtsstreit einschlägig sei, weil sie in Art. 39 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 eine Obergrenze eingefügt habe. Denn nach dieser Bestimmung dürfe die Kürzung der Beihilfe 20 % des Beihilfegesamtbetrags, auf den der Betriebsinhaber nach der Beihilferegelung für Rinder im jeweiligen Bezugszeitraum der Prämien Anspruch habe, nicht überschreiten.

42 Das vorlegende Gericht ist jedoch der Ansicht, dass die Verordnung Nr. 796/2004, die für Beihilfeanträge gelte, die für ab dem 1. Januar 2005 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume eingereicht würden, für Herrn Jager noch günstiger sei. Die Art. 57 bis 63 dieser Verordnung, die zum großen Teil die Bestimmungen der Art. 36 bis 43 der Verordnung Nr. 2419/2001 aufgriffen, enthielten nämlich keine Bestimmung, die deren Art. 39 entspreche, und das Fehlen einer Sanktion sei die mildeste Sanktion, die man sich für Herrn Jager vorstellen könne.

43 Es sei allerdings fraglich, ob diese günstigere Sanktion im vorliegenden Fall anzuwenden sei, da in Deutschland seit dem 1. Januar 2005 die Mutterkuhprämie als einheitliche Betriebsprämie gewährt werde, so dass die Vorschriften über die Tierprämien in den Art. 57 bis 63 der Verordnung Nr. 796/2004 dort nicht anwendbar seien.

44 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Schwerin das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist eine günstigere Sanktionsvorschrift (Tierprämien betreffend) rückwirkend auch dann anzuwenden, wenn diese Vorschrift grundsätzlich erst für einen Zeitraum

gilt, für den Tierprämien im betroffenen Mitgliedstaat nicht mehr gewährt werden, vielmehr eine Direktzahlung eingeführt worden ist?

Zur Vorlagefrage

Vorbemerkungen zur Reichweite der Vorlagefrage

45 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 dahin auszulegen ist, dass die mit den Art. 57 bis 63 der Verordnung Nr. 796/2004 erlassenen Bestimmungen rückwirkend auf einen Beihilfeantrag „Tiere" — der in zeitlicher Hinsicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3887/92 fällt, deren Art. 10c zum Ausschluss der Beihilfe geführt hat — anwendbar sind, obwohl sie in sachlicher Hinsicht in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht gelten.

46 Im Rahmen des durch Art. 234 EG eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof ist es Aufgabe des Gerichtshofs, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Verfahrens sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat der Gerichtshof die ihm vorgelegte Frage gegebenenfalls umzuformulieren (Urteile vom 4. Mai 2006, Haug, C-286/05, Slg. 2006, I-4121, Randnr. 17, und vom 8. März 2007, Campina, C-45/06, Slg. 2007, I-2089, Randnr. 30).

47 Darüber hinaus ist es Aufgabe des Gerichtshofs, alle Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auszulegen, die die staatlichen Gerichte benötigen, um die bei ihnen

anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, auch wenn diese Bestimmungen in den dem Gerichtshof von diesen Gerichten vorgelegten Fragen nicht ausdrücklich genannt sind (vgl. Urteile vom 19. November 2002, Strawson und Gagg & Sons, C-304/00, Slg. 2002, I-10737, Randnr. 58, und Campina, Randnr. 31).

48 Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass die Vorlagefrage auf der Prämisse beruht, dass die im Laufe des Ausgangsverfahrens in Kraft getretene Verordnung Nr. 796/2004 für die im Ausgangsverfahren streitige Unregelmäßigkeit, nämlich einen Verstoß gegen die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 eingeführten Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, für die keine Beihilfe beantragt wurde, anders als die Verordnung Nr. 3887/92 wie auch die Verordnung Nr. 2419/2001, mit der die Verordnung Nr. 3887/92 aufgehoben und ersetzt worden ist, keinerlei Sanktion mehr vorsieht.

49 Wie Herr Jager, die griechische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu Recht geltend machen, ist diese Prämisse jedoch falsch.

50 Anders als die Art. 36 bis 43 der Verordnung Nr. 2419/2001, die Bestimmungen über die Grundlage der Berechnung der Beihilfe, die Kürzung und die Ausschlüsse in Bezug auf die Beihilfeanträge „Tiere“ enthielten, umfassen die denselben Gegenstand betreffenden Art. 57 bis 63 der Verordnung Nr. 796/2004 zwar, wie das vorlegende Gericht bemerkt, keine Art. 39 der Verordnung Nr. 2419/2001 entsprechende Bestimmung, die wie ihre Vorgängerbestimmung, Art. 10c der Verordnung Nr. 3887/92, ausdrücklich die Kürzung der Beihilfen für Rinder im Fall eines Verstoßes gegen die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 eingeführten Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern betraf, für die keine Beihilfe beantragt wurde.

51 Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass die Verordnung Nr. 796/2004 hierzu keinerlei Regelung mehr enthält.

52 Im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) durch die Verordnung Nr. 1782/2003, zu der die Verordnung Nr. 796/2004 einige Durchführungsbestimmungen enthält, gehören, wie sich aus Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 in Verbindung mit deren Anhang III Teil A Nr. 8 ergibt, die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 erlassenen Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern nämlich zu den Grundanforderungen an die Betriebsführung, die jeder Empfänger von Direktzahlungen als anderweitige Verpflichtungen erfüllen muss, und zwar sowohl in den Mitgliedstaaten, die die in Titel III der Verordnung Nr. 1782/2003 erwähnte Betriebsprämienregelung übernommen haben, als auch in denen, die sich gemäß Art. 68 dieser Verordnung für die teilweise „Kopplung" der in Titel IV der Verordnung genannten Zahlungen für Rindfleisch entschieden haben, also sowohl bei Rindern, für die keine Beihilfe beantragt wurde, als auch bei solchen, für die ein entsprechender Antrag gestellt wurde.

53 Nach Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 sowie deren zweitem Erwägungsgrund führt jedoch ein Verstoß gegen die anderweitigen Verpflichtungen zu den in den Art. 66 und 67 der Verordnung Nr. 796/2004 aufgeführten Kürzungen und Ausschlüssen.

54 Folglich fällt ein in Bezug auf Rinder, für die wie hier keine Beihilfe beantragt wurde, begangener Verstoß gegen die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 erlassenen Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung unter die Art. 66 und 67 der Verordnung Nr. 796/2004 betreffend die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen.

55 Demgegenüber sind die Art. 57 bis 63 der Verordnung Nr. 796/2004, auf die das vorlegende Gericht Bezug nimmt, in einem Fall wie dem im Ausgangsverfahren streitigen nicht anwendbar, weil sie Kürzungen und Ausschlüsse für den Fall vorsehen, dass die Voraussetzungen für die Beihilfeanträge „Tiere“ nicht eingehalten werden.

56 Wie nämlich zum einen aus Art. 138 der Verordnung Nr. 1782/2003 und Art. 59 der Verordnung Nr. 796/2004 hervorgeht, gelten diese Bestimmungen als Regelungen über eine Verletzung der Beihilfevoraussetzungen nur, wenn die in der Verordnung Nr. 1760/2000 genannten Anforderungen an die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, für die keine Beihilfe beantragt wurde, nicht eingehalten werden.

57 Zum anderen kommt aus demselben Grund, wie dem zwölften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 796/2004 zu entnehmen ist, die Anwendung solcher Bestimmungen nur in den Mitgliedstaaten in Betracht, die sich für die teilweise „Kopplung“ der Zahlungen für Rindfleisch entschieden haben, so dass sie in denen, die wie die Bundesrepublik Deutschland von vornherein die Betriebsprämienregelung übernommen haben, unanwendbar sind.

58 Um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort geben zu können, ist deshalb die Vorlagefrage umzuformulieren und so zu verstehen, dass das vorlegende Gericht mit ihr wissen möchte, ob Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 dahin auszulegen ist, dass die mit den Art. 66 und 67 der Verordnung Nr. 796/2004 erlassenen Bestimmungen rückwirkend auf einen Beihilfeantrag „Tiere“ anwendbar sind, der in zeitlicher Hinsicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3887/92 fällt, deren Art. 10c zum Ausschluss der Beihilfe geführt hat.

Zur Auslegung von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95

59 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gehört der Grundsatz der rückwirkenden Anwendung des milderen Strafgesetzes zu den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, so dass er als ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anzusehen ist, dessen Wahrung der Gerichtshof sichert und den der nationale Richter zu beachten hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Mai 2005, Berlusconi u. a., C-387/02, C-391/02 und C-403/02, Slg. 2005, I-3565, Randnrn. 67 bis 69, und Campina, Randnr. 32).

60 Dieser Grundsatz findet seinen Ausdruck insbesondere in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95, wonach die zuständigen Behörden auf ein Verhalten, das den Tatbestand einer Unregelmäßigkeit im Sinne des Abs. 1 dieser Vorschrift erfülllt, rückwirkend spätere Änderungen der Bestimmungen anwenden müssen, die in einer sektorbezogenen Gemeinschaftsregelung enthalten sind, mit der weniger strenge verwaltungsrechtliche Sanktionen eingeführt werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Juli 1997, National Farmers' Union u. a., C-354/95, Slg. 1997, I-4559, Randnr. 41, Gerken, Randnr. 61, Campina, Randnr. 33, und vom 24. Mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Slg. 2007, I-3997, Randnr. 55).

61 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der Kontrollen und Sanktionen der auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts begangenen Unregelmäßigkeiten mit dem Erlass der Verordnung Nr. 2988/95 eine Reihe allgemeiner Grundsätze aufgestellt und vorgeschrieben, dass grundsätzlich alle sektorbezogenen Verordnungen diese Grundsätze beachten müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. März 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, Slg. 2006, I-2619, Randnr. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Daher ist zu prüfen, ob die in Randnr. 60 des vorliegenden Urteils genannten Bedingungen in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens erfüllt sind.

63 Hierzu ist erstens festzustellen, dass in Bezug auf Rinder, für die keine Beihilfe beantragt wurde, ein Verstoß gegen die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 eingeführten Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung, auf den Art. 10c der Verordnung Nr. 3887/92 in zeitlicher Hinsicht anwendbar ist, eine „Unregelmäßigkeit" im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 darstellt, da der betreffende Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft bewirken kann (vgl. entsprechend Urteil Gerken, Randnr. 49).

64 Zweitens ist offensichtlich, dass es sich bei einem vollständigen Ausschluss von der Gewährung von Tierbeihilfen für die zwölf Monate vor der Kontrolle, wie er in Art. 10c Abs. 3 der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehen und im Ausgangsverfahren verhängt worden ist, um eine „verwaltungsrechtliche Sanktion" im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 handelt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Mai 2002, Schilling und Nehring, C-63/00, Slg. 2002, I-4483, Randnrn. 26 und 27, und Gerken, Randnr. 50; vgl. auch entsprechend Urteile National Farmers' Union u. a., Randnr. 40, und Haug, Randnr. 21).

65 Was drittens die Frage angeht, ob diese Sanktionsregelung eine „spätere Änderung" im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 erfahren hat, ist daran zu erinnern, dass nach Einreichung des im Ausgangsverfahren streitigen Beihilfeantrags „Tiere" die Verordnung Nr. 3887/92 aufgehoben und durch die Verordnung Nr. 2419/2001 ersetzt worden ist.

66 Wie das vorlegende Gericht selbst festgestellt hat und alle Beteiligten, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, ebenfalls eingeräumt haben, stellt Art. 39 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2419/2001, der in seiner durch Art. 1 Nr. 11 Buchst. a der Verordnung Nr. 118/2004 geänderten Fassung eine Obergrenze für die Kürzung einführt, die bei einem in Bezug auf Rinder, für die keine Beihilfe beantragt wurde, begangenen Verstoß gegen die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 erlassenen Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung vorgenommen wird, eine solche „spätere Änderung" der Sanktionsregelung in Art. 10c der Verordnung Nr. 3887/92 dar. Art. 39 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2419/2001, der Art. 10c der Verordnung Nr. 3887/92 ersetzt hat, soll nämlich im Rahmen der mit der Verordnung Nr. 1254/1999 eingeführten Beihilferegelung für Rinder die Höhe der für die betreffende Unregelmäßigkeit zu verhängenden Sanktionen festlegen (vgl. entsprechend Urteil Campina, Randnrn. 36 bis 38).

67 Die oben genannten Beteiligten sind sich dagegen nicht darüber einig, ob auch die Sanktionsregelung in den Art. 66 und 67 der nach der Verordnung Nr. 118/2004 in Kraft getretenen Verordnung Nr. 796/2004 eine „spätere Änderung" im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 ist.

68 Die Kommission macht geltend, dass die Anwendung von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 eine gewandelte gesetzgeberische Wertung in Bezug auf die betreffende Unregelmäßigkeit voraussetze. Sie führt aus, wie im Wesentlichen auch das Amt für Landwirtschaft und die griechische Regierung, dass die Verordnung Nr. 796/2004 die Sanktionsvorschriften gänzlich neu strukturiert und an die geänderten Voraussetzungen der Betriebsprämienregelung und der anderweitigen Verpflichtungen, wie sie in der Verordnung Nr. 1782/2003 vorgesehen seien, angepasst habe. Weder die Erwägungsgründe noch der Gesamtzusammenhang der Verordnung Nr. 796/2004 ließen den Schluss zu, dass die Sanktionsbestimmungen der Art. 66 und 67 dieser Verordnung zu dem Zweck erlassen worden seien, bestimmte, während der Geltung der früheren Regelung begangene Unregelmäßigkeiten in Zukunft milder zu ahnden.

69 Herr Jager vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die Anwendung der Verordnung Nr. 796/2004 nicht schon deshalb von vornherein ausgeschlossen werden könne, weil diese im Rahmen der Reform der GAP erlassen worden sei. Das vorlegende Gericht und die zuständigen nationalen Behörden müssten die Verordnung Nr. 796/2004 vielmehr so weit wie möglich berücksichtigen, um durch eine Vergleichsberechnung auf der Grundlage der Daten im Ausgangsverfahren zu ermitteln, ob die Anwendung der Art. 66 und 67 dieser Verordnung zu einer milderen Sanktion für die festgestellte Unregelmäßigkeit führe.

70 Hierzu ist jedoch festzustellen, dass, wie der Generalanwalt in den Nrn. 71 bis 73 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die Sanktionsregelung in den Art. 66 und 67 der Verordnung Nr. 796/2004 nicht zum Ziel hat, Art oder Schwere der Sanktionen zu ändern, die im Rahmen der mit der Verordnung Nr. 1254/1999 eingeführten Beihilferegelung für Rinder verhängt werden, sondern die Sanktionen ab Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1782/2003 dem neuen Regelungszusammenhang anpassen soll, der sich aus der mit ihr durchgeführten Reform der GAP ergibt, damit die Kohärenz der für die betreffenden Beihilferegelungen geltenden Sanktionsregelung im Hinblick auf die Prinzipien, die dieser Reform zugrunde liegen, gewahrt bleibt. Die mit den Art. 66 und 67 der Verordnung Nr. 796/2004 geschaffene Regelung bringt daher keinen Wertungswandel des Gemeinschaftsgesetzgebers hinsichtlich der Angemessenheit der Sanktionen im Verhältnis zur Schwere der jeweiligen Unregelmäßigkeit zum Ausdruck.

71 Wie insbesondere aus Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003, deren Erwägungsgründen 2 und 24 sowie den Erwägungsgründen 55 und 56 der Verordnung Nr. 796/2004 hervorgeht, soll nämlich das in Bezug auf anderweitige Verpflichtungen geltende System von Kürzungen und Ausschlüssen für die Landwirte einen Anreiz schaffen, die bestehenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in den verschiedenen Bereichen der anderweitigen Verpflichtungen einzuhalten, um auf diese Weise insbesondere die Bestimmungen über die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie über Umwelt und Tierschutz in die GAP zu integrieren.

72 Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung selbst vorgetragen hat, verfolgen Art. 10c der Verordnung Nr. 3887/92 und Art. 39 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 in der durch die Verordnung Nr. 118/2004 geänderten Fassung zwar ein den anderweitigen Verpflichtungen entsprechendes Ziel, weil sie vorsehen, dass bei Rindern, für die keine Beihilfe beantragt wurde, im Fall eines Verstoßes gegen die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 eingeführten Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung Sanktionen verhängt werden.

73 Nach der Reform der GAP fügt sich die Einhaltung der betreffenden Bestimmungen aber in einen ganz anderen Regelungszusammenhang ein, der eine Regelung vorsieht, nach der nicht mehr die Erzeugung gestützt, sondern dem Erzeuger geholfen wird, und zwar in Form einer einheitlichen Prämie, deren Zahlung von der Befolgung einer Reihe von Vorschriften in Bereichen wie der öffentlichen Gesundheit und der Tiergesundheit, der Umwelt und dem Tierschutz abhängig gemacht wird. Diese Vorschriften gehören somit gegenwärtig zu einem Gesamtsystem, in dem sie zum einen gemäß Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 als Bestimmungen, die allen von dieser Verordnung erfassten Beihilferegelungen gemeinsam und damit über den Rahmen der Beihilferegelungen für Rinder hinaus anwendbar sind, für alle Bezieher von Direktzahlungen gelten und zum anderen nur einige der Vorschriften darstellen, die als anderweitige Verpflichtungen einzuhalten sind.

74 Angesichts dieses Ziels hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber veranlasst gesehen, das System der Kürzungen und Ausschlüsse, die im Fall eines Verstoßes gegen die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 eingeführten Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern anwendbar sind, sowohl hinsichtlich des Grundes für die Sanktion als auch in Bezug auf deren Höhe anzupassen, um Unstimmigkeiten mit den zwischenzeitlich durch die Verordnung Nr. 1782/2003 geschaffenen anderweitigen Verpflichtungen zu vermeiden.

75 Was den Grund für die Sanktion angeht, gelten daher — da die betreffenden Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern nunmehr zu den gemeinsamen Regeln gehören, die jeder Bezieher von Direktzahlungen beachten muss — die im Fall eines Verstoßes gegen die genannten Bestimmungen anwendbaren Kürzungen und Ausschlüsse, wie sie in den Art. 66 und 67 der Verordnung Nr. 796/2004 vorgesehen sind, nicht mehr nur für Beträge, die aufgrund der Beihilferegelungen für Rinder bezogen werden, sondern, wie Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 hierzu bestimmt, auch für den Gesamtbetrag der Direktzahlungen nach der zuletzt genannten Verordnung.

76 Insoweit ist außerdem zu bemerken, dass der Gesamtbetrag der Direktzahlungen, die im Rahmen der Umsetzung der Reform der GAP gewährt werden, nicht dem Gesamtbetrag der Direktzahlungen entspricht, die im Rahmen der vor dieser Reform geltenden Regelung bezogen wurden.

77 Wie aus Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 hervorgeht, unterliegt nämlich der Gesamtbetrag der Direktzahlungen, auf dessen Grundlage die mit der Verordnung Nr. 796/2004 angeordneten Kürzungen festgelegt werden, der Modulation gemäß Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 und gegebenenfalls der Anpassung an die Haushaltsdisziplin nach ihrem Art. 11.

78 Zudem kann dieser Gesamtbetrag dadurch beeinflusst werden, dass es den Mitgliedstaaten nach den Art. 58 bis 63 der Verordnung Nr. 1782/2003 freisteht, die Betriebsprämienregelung regional anzuwenden, wie es die Bundesrepublik Deutschland getan hat, was bedeutet, dass die einheitliche Betriebsprämie zugunsten der Empfänger in den betreffenden Regionen pauschal festgelegt werden muss.

79 Was die Höhe der Sanktion angeht, ist diese, da die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 eingeführten Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern nunmehr nur einige der als anderweitige Verpflichtungen einzuhaltenden Vorschriften darstellen, nicht mehr durch automatische, gegebenenfalls einer Obergrenze unterliegende, gemäß der Zahl der Verstöße und nach Maßgabe der Zahl der Rinder im Betrieb vorgenommene Kürzung, sondern durch die Anwendung im Voraus festgelegter Prozentsätze, um die die Beihilfe gekürzt wird, zu ermitteln, die sich gemäß Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße richten und auf deren Grundlage die zuständigen Behörden, nachdem sie gemäß Art. 48 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 796/2004 die Bedeutung der Verstöße im Hinblick auf jede anderweitige Verpflichtung bewertet haben, entscheiden können, ob sie den Prozentsatz der Kürzung vermindern oder erhöhen oder ob sie gar keine Kürzung vornehmen.

80 Ferner werden nach Art. 66 Abs. 3 der Verordnung Nr. 796/2004, wenn mehr als ein Fall der Nichteinhaltung in Bezug auf verschiedene Bereiche der anderweitigen Verpflichtungen festgestellt wird, die für den jeweiligen Fall geltenden Kürzungsprozentsätze innerhalb bestimmter Obergrenzen addiert.

81 Da vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1782/2003 diejenigen der nunmehr als anderweitige Verpflichtungen geltenden Regeln, bei denen es sich nicht um die mit der Verordnung Nr. 1760/2000 eingeführten Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern handelt, nicht zu den Bedingungen gehörten, von deren Einhaltung die Gewährung der Rinderbeihilfen abhing, und sie somit nicht Gegenstand der von den zuständigen Behörden durchgeführten Kontrollen waren, konnten die betreffenden Behörden die Verhängung von Sanktionen in Bezug auf Rinderbeihilfen nicht darauf stützen, dass diese Regeln verletzt worden seien.

82 Da die in den Art. 66 und 67 der Verordnung Nr. 796/2004 vorgesehene Sanktionsregelung unmittelbar und eng mit der Reform der GAP durch die Verordnung Nr. 1782/2003 zusammenhängt, würde ihre Anwendung auf einen Verstoß gegen die angeführten, in zeitlicher Hinsicht unter die Verordnung Nr. 3887/92 fallenden Bestimmungen über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern zu einer Verfälschung des Systems der anderweitigen Verpflichtungen führen, wie es vom Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der genannten Reform konzipiert wurde.

83 Ohne dass geprüft zu werden braucht, ob die Anwendung, wenn sie denn möglich sein sollte, der Bestimmungen der betreffenden Sanktionsregelung oder gegebenenfalls einiger von ihnen in einem Fall wie dem von Herrn Jager zu einer milderen Sanktion führen würde, ist deshalb festzustellen, dass eine Berufung auf diese Regelung, da sie keine „spätere Änderung" im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 der Regelung darstellt, die in der Verordnung Nr. 2419/2001 in der durch die Verordnung Nr. 118/2004 geänderten Fassung vorgesehen ist, unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens nicht in Betracht kommt.

84 Wie das vorlegende Gericht selbst festgestellt hat und die Beteiligten, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, eingeräumt haben, kann dagegen Art. 39 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 in seiner Fassung aufgrund der Verordnung Nr. 118/2004 unter den Umständen des Ausgangsverfahrens geltend gemacht werden. Denn diese Bestimmung, die, wie in Randnr. 66 des vorliegenden Urteils festgestellt, eine „spätere Änderung" von Art. 10c der Verordnung Nr. 3887/92 darstellt, enthält, indem sie u. a. eine Obergrenze für die anwendbare Kürzung eingeführt hat, eine Regelung, die mildere Sanktionen vorsieht, als sie in Art. 10c der Verordnung Nr. 3887/92 aufgeführt sind. Das vorlegende Gericht wird daher auf Herrn Jager rückwirkend die Bestimmungen des Art. 39 Abs. 1 anwenden müssen.

85 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 dahin auszulegen ist, dass die mit den Art. 66 und 67 der Verordnung Nr. 796/2004 erlassenen Bestimmungen nicht rückwirkend auf einen Beihilfeantrag „Tiere“ anwendbar sind, der in zeitlicher Hinsicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3887/92 fällt, deren Art. 10c zum Ausschluss der Beihilfe geführt hat.

Kosten

86 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen

Gemeinschaften ist dahin auszulegen, dass die mit den Art. 66 und 67 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in der durch die Verordnung (EG) Nr. 239/2005 der Kommission vom 11. Februar 2005 geänderten und berichtigten Fassung erlassenen Bestimmungen nicht rückwirkend auf einen Beihilfeantrag „Tiere" anwendbar sind, der in zeitlicher Hinsicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2801/1999 der Kommission vom 21. Dezember 1999 geänderten Fassung fällt, deren Art. 10c zum Ausschluss der Beihilfe geführt hat.

Unterschriften