ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

11 maart 2008 *

In zaak C-420/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Schwerin (Duitsland) bij beslissing van 24 augustus 2006, ingekomen bij het Hof op 16 oktober 2006, in de procedure

Rüdiger Jager

tegen

Amt für Landwirtschaft Bützow,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts en A. Tizzano, kamerpresidenten, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, A. Ó Caoimh (rapporteur), J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 september 2007,

gelet op de opmerkingen van:

— Jager, vertegenwoordigd door K. Mueller, Rechtsanwältin,

— het Amt für Landwirtschaft Bützow, vertegenwoordigd door E. Schäfer als gemachtigde,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos en E. Svolopoulou als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Erlbacher als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 november 2007,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 57 tot en met 63 van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004

houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 141, blz. 18), zoals gewijzigd en gerectificeerd bij verordening (EG) nr. 239/2005 van de Commissie van 11 februari 2005 (PB L 42, blz. 3; hierna: „verordening nr. 796/2004"), alsmede van artikel 2, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Jager, landbouwer, en het Amt für Landwirtschaft Bützow (bureau voor de landbouw te Bützow; hierna: „Amt") betreffende de toekenning van zoogkoeienpremies voor het jaar 2001.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

De identificatie en registratie van runderen

3 Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad (PB L 204, blz. 1) stelt in de artikelen 1 tot en met 10 ervan de verplichtingen vast op het gebied van de identificatie en de registratie van runderen.

4 Volgens artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1760/2000 gelden verwijzingen naar verordening nr. 820/97 als verwijzingen naar verordening nr. 1760/2000.

De steunregeling voor runderen

— Verordening (EG) nr. 1254/1999

5 Op grond van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1254/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 160, blz. 21) kan aan producenten die zoogkoeien houden op hun bedrijf, op hun verzoek een premie voor het aanhouden van zoogkoeien, de zogenoemde „zoogkoeienpremie", worden verleend, die per jaar en per producent wordt toegekend binnen individuele maxima.

6 Volgens artikel 21 van die verordening moet een dier, om in aanmerking te komen voor die premie, geïdentificeerd en geregistreerd zijn overeenkomstig verordening nr. 820/97.

— Verordening (EG) nr. 1782/2003

7 Met ingang van 1 januari 2005 zijn de twee hierboven genoemde bepalingen van verordening nr. 1254/1999 ingetrokken door verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften

voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) 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, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1, en rectificatie PB 2004, L 94, blz. 70).

8 De punten 2 en 24 van de considerans van verordening nr. 1782/2003 luiden:

„(2) De volledige betaling van de rechtstreekse steun dient te zijn gekoppeld aan de naleving van regels met betrekking tot de landbouwgrond en de landbouwproductie en -activiteit. Die regels dienen erop te zijn gericht basisnormen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie op te nemen in de gemeenschappelijke marktordeningen. Worden deze basisnormen niet nageleefd, dan moeten de lidstaten de rechtstreekse steun volledig of gedeeltelijk intrekken op basis van criteria die proportioneel, objectief en gradueel zijn. Een dergelijke intrekking moet de sancties die nu of in de toekomst gelden op grond van andere bepalingen van communautair of nationaal recht, onverlet laten.

[…]

(24) Het concurrerender maken van de communautaire landbouw en het bevorderen van de toepassing van voedselkwaliteit- en milieunormen gaan noodzakelijkerwijs gepaard met een verlaging van de institutionele prijzen voor landbouwproducten en een stijging van de productiekosten voor de communautaire landbouwbedrijven. Voor het bereiken van deze doelstellingen en het bevorderen van een marktgerichtere en duurzame landbouw moet de verschuiving van productiesteun naar steun aan de producent worden

voltooid door de invoering van een systeem met ontkoppelde inkomenssteun voor elk bedrijf. Terwijl de ontkoppeling de feitelijk aan de landbouwers betaalde bedragen ongewijzigd zal laten, zal dankzij de ontkoppeling sprake zijn van een veel doeltreffender inkomenssteun. Het is daarom dienstig de ene bedrijfstoeslag afhankelijk te stellen van de naleving van randvoorwaarden op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede de handhaving van het landbouwbedrijf in goede landbouw- en milieuconditie."

9 Artikel 1 van verordening nr. 1782/2003 bepaalt:

„Bij deze verordening worden vastgesteld:

— gemeenschappelijke voorschriften betreffende de rechtstreekse betalingen op grond van de inkomenssteunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die worden gefinancierd door de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) opgesomd in bijlage I, met uitzondering van de betalingen waarin verordening (EG) nr. 1257/1999 [van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het EOGFL en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80)] voorziet;

— inkomenssteun voor landbouwers (hierna: ‚bedrijfstoeslagregeling' genoemd);

— steunregelingen voor landbouwers die […] rundvlees […] produceren."

10 Het begrip „rechtstreekse betaling" wordt in artikel 2, sub d, van verordening nr. 1782/2003 gedefinieerd als „een betaling die rechtstreeks aan landbouwers wordt verleend op grond van een in bijlage I [bij deze verordening] vermelde inkomenssteunregeling". Deze bijlage vermeldt voor de sector rundvlees onder meer de zoogkoeienpremie.

11 De gemeenschappelijke regels voor rechtstreekse betalingen zijn te vinden in titel II van verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Algemene bepalingen", waarvan hoofdstuk 1, „Randvoorwaarden", de artikelen 3 tot en met 9 van deze verordening omvat.

12 In artikel 3, lid 1, van voornoemde verordening heet het:

„Een landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt, moet de in bijlage III bedoelde uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen volgens het in die bijlage bepaalde tijdschema, en de op grond van artikel 5 vastgestelde eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie in acht nemen."

13 Volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 hebben de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen als vermeld in bijlage III betrekking op de volksgezondheid, de diergezondheid en de gezondheid van planten, het milieu en het dierenwelzijn. Tot deze, in 18 verordeningen en richtlijnen opgenomen uit de regelgeving voortvloeiende eisen, behoren volgens punt A.8 van die bijlage de artikelen 4 en 7 van verordening nr. 1760/2000.

14 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalt:

„In het geval dat de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie niet worden nageleefd, tengevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de betrokken landbouwer, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die in het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt, na toepassing van de artikelen 10 en 11 moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken […]"

15 Volgens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 wordt bij de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen betreffende de verlagingen en uitsluitingen rekening gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving.

16 In hoofdstuk 2, „Modulatie en financiële discipline", van titel II van verordening nr. 1782/2003 bepaalt artikel 10, lid 1, dat alle bedragen van de in een bepaald kalenderjaar in een bepaalde lidstaat aan een landbouwer uit te keren rechtstreekse betalingen voor elk jaar tot en met 2012 worden verlaagd met de in deze bepaling vastgestelde percentages.

17 Op grond van artikel 11 van verordening nr. 1782/2003, dat eveneens is opgenomen in voormeld hoofdstuk 2, kunnen deze bedragen elk jaar door de Raad van de Europese Unie worden aangepast om redenen van financiële discipline.

18 Titel III van verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Bedrijfstoeslagregeling", bevat in de hoofdstukken 1 tot en met 4 de basisregels voor dit systeem met van de productie „ontkoppelde" inkomenssteun voor landbouwers. Uit de artikelen 33, lid 1, sub a, 37, lid 1, 38 en 41 van dezelfde verordening volgt dat de landbouwers die in

de loop van een referentieperiode die de kalenderjaren 2000 tot en met 2002 omvat, een betaling uit hoofde van ten minste een van de in bijlage VI bij deze verordening bedoelde steunregelingen, waaronder de zoogkoeienpremie, hebben ontvangen, recht hebben op steun die wordt berekend op basis van een referentiebedrag, dat voor iedere landbouwer wordt vastgesteld aan de hand van het jaarlijkse gemiddelde over deze periode van het totaalbedrag aan op grond van deze regelingen verleende toeslagen. De som van de referentiebedragen mag niet hoger zijn dan het nationale maximum dat in bijlage VIII bij die verordening voor iedere lidstaat is vastgesteld.

19 Op grond van hoofdstuk 5, met als opschrift „Regionale en facultatieve uitvoering", van titel III kunnen de lidstaten tot uiterlijk 1 augustus 2004 beslissen om de in de hoofdstukken 1 tot en met 4 van titel III vastgestelde bedrijfstoeslagregeling met name op regionaal niveau of gedeeltelijk toe te passen.

20 Afdeling 1, „Regionale uitvoering", van hoofdstuk 5 omvat de artikelen 58 tot en met 63. Op grond van de artikelen 58, leden 1 en 3, en 59, leden 1 en 2, van verordening nr. 1782/2003 kan een lidstaat besluiten om de bedrijfstoeslagregeling op regionaal niveau toe te passen door het nationale maximum niet individueel te verdelen tussen de landbouwers van die staat op basis van hun respectieve referentiebedragen, maar tussen de verschillende regio's waaruit zijn grondgebied bestaat, en het bedrag van elk aldus vastgesteld regionaal plafond forfaitair te verdelen onder alle landbouwers van de betrokken regio, waarbij iedere landbouwer toeslagrechten ontvangt waarvan het bedrag per toeslagrecht wordt berekend door het regionale maximum te delen door het op regionaal niveau vastgestelde aantal subsidiabele hectaren.

21 Afdeling 2, „Gedeeltelijke uitvoering", van voornoemd hoofdstuk 5 omvat de artikelen 64 tot en met 69. Op grond van deze afdeling kunnen de lidstaten op nationaal of regionaal niveau bepaalde aan de productie gekoppelde rechtstreekse betalingen handhaven in het kader van een stelsel van „herkoppeling". Artikel 68 van verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Rundvleesbetalingen", bepaalt dienaangaande in lid 2, sub a-i, eerste en derde alinea, dat de lidstaten de zoogkoeienpremie kunnen blijven betalen onder de voorwaarden van titel IV, hoofdstuk 12, van deze verordening.

22 Titel IV, met als opschrift „Andere steunregelingen", bevat de voorschriften voor die laatste regelingen met „ontkoppelde" rechtstreekse betalingen. In hoofdstuk 12, „Rundvleesbetalingen", van titel IV van verordening nr. 1782/2003 bepaalt artikel 138 dat alleen dieren die geïdentificeerd en geregistreerd zijn overeenkomstig verordening nr. 1760/2000 in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen voor rundvlees, waaronder de in de artikelen 125 tot en met 128 van verordening nr. 1782/2003 bedoelde zoogkoeienpremie.

De uitvoeringsbepalingen van de steunregelingen voor runderen

— Verordening (EEG) nr. 3887/92

23 Artikel 10 quater 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 (PB L 391, blz. 36), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2801/1999 van de Commissie van 21 december 1999 (PB L 340, blz. 29; hierna: „verordening nr. 3887/92"), voorziet in de regels voor de verlaging van de steun in geval van niet-inachtneming van de voorschriften inzake de identificatie en registratie van runderen waarvoor geen steun werd aangevraagd. Dit artikel luidt als volgt:

„1. Voor andere runderen dan die waarvoor het bepaalde in artikel 10 ter geldt, wordt, wanneer bij controles ter plaatse blijkt dat het aantal op het bedrijf aanwezige en voor communautaire steun in aanmerking komende of relevante dieren niet overeenkomt met het aantal:

a) overeenkomstig artikel 7 van verordening […] nr. 820/97 aan het gecomputeriseerde gegevensbestand gemelde dieren;

b) overeenkomstig artikel 7 van verordening […] nr. 820/97 in het register van het bedrijf ingeschreven dieren;

c) overeenkomstig artikel 6 van verordening […] nr. 820/97 afgegeven paspoorten van op het bedrijf gehouden dieren,

het totale bedrag van de steun die in het kader van de betrokken steunregeling aan de aanvrager wordt verleend voor de laatste twaalf maanden vóór de controle ter plaatse waarbij dergelijke feiten worden geconstateerd, verhoudingsgewijs verlaagd, behalve in geval van overmacht.

De verlaging wordt berekend op basis van het totale aantal aanwezige dieren die voor de betrokken regeling in aanmerking komen, of het totale aantal in het in artikel 5 van verordening […] nr. 820/97 bedoelde gecomputeriseerde gegevensbestand ingeschreven dieren of het aantal paspoorten of het aantal in het register van het bedrijf ingeschreven dieren, waarbij alleen het laagste aantal in aanmerking wordt genomen.

[…]

3. Indien evenwel het bij een controle ter plaatse vastgestelde verschil groter is dan 20 % van het geconstateerde aantal in aanmerking komende dieren, wordt voor de aan de controle ter plaatse voorafgaande twaalf maanden geen premie toegekend."

— Verordening (EG) nr. 2419/2001

24 Verordening nr. 3887/92 is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 327, blz. 11, en rectificatie PB 2002, L 7, blz. 48). Volgens artikel 53, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 2419/2001 blijft verordening nr. 3887/92 evenwel van toepassing op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die beginnen vóór 1 januari 2002.

25 De artikelen 36 tot en met 43 van verordening nr. 2419/2001, die in titel IV, „Grondslag voor de berekening van steunbedragen, kortingen en uitsluitingen", zijn opgenomen, bevatten de regels voor constateringen betreffende de steunaanvragen voor dieren.

26 Artikel 39 van die verordening, met als opschrift „Niet-inachtneming van de voorschriften inzake identificatie en registratie van runderen waarvoor geen steun wordt aangevraagd", bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„Wanneer bij een controle ter plaatse van runderen waarvoor geen steun wordt aangevraagd, wordt vastgesteld dat de voorschriften van de identificatie- en registratieregeling voor runderen niet in acht genomen zijn, wordt het totaalbedrag van de steun waarop het bedrijfshoofd overeenkomstig artikel 36, lid 3, voor de betrokken premieperiode op grond van de steunregelingen voor rundvee aanspraak kan maken, in voorkomend geval na toepassing van de in artikel 38 bedoelde kortingen, behoudens overmacht of buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 48, gekort met het overeenkomstig de formule in lid 2 berekende bedrag."

27 Overeenkomstig artikel 39, lid 2, van verordening nr. 2419/2001 wordt het bedrag van de korting vastgesteld door op het totaalbedrag van de steun waarop het bedrijfshoofd in de betrokken premieperiode op grond van de steunregelingen voor rundvee aanspraak kan maken, een coëfficiënt toe te passen die gelijk is aan de verhouding tussen het aantal gevallen van niet-inachtneming en het op het tijdstip van de controle ter plaatse op het bedrijf gehouden aantal runderen, en wordt gewogen om rekening te houden met het gemiddelde aantal runderen op het bedrijf in het jaar waarin de controle ter plaatse wordt verricht.

28 Bij artikel 1, punt 11, sub a, van verordening (EG) nr. 118/2004 van de Commissie van 23 januari 2004 tot wijziging van verordening nr. 2419/2001 (PB L 17, blz. 7) is de volgende zin toegevoegd aan voornoemd artikel 39, lid 1, eerste alinea:

„Het bedrag aan steun waarmee moet worden gekort, is echter niet hoger dan 20 % van [het] totale bedrag [van de steun] waarop het bedrijfshoofd [voor de betrokken premieperiode op grond van de steunregelingen voor rundvee] aanspraak kan maken."

— Verordening nr. 796/2004

29 Verordening nr. 2419/2001 is ingetrokken bij verordening nr. 796/2004. Op grond van artikel 81, tweede alinea, ervan, is verordening nr. 796/2004 van toepassing voor de steunaanvragen betreffende de verkoopseizoenen of premieperioden die ingaan op of na 1 januari 2005.

30 De punten 12, 55 en 56 van de considerans van verordening nr. 796/2004 luiden:

„(12) Verordening […] nr. 1782/2003 biedt de lidstaten een keuzevrijheid wat de toepassing van sommige van de bij die verordening vastgestelde steunregelingen betreft. Daarom moeten in de onderhavige verordening bepalingen worden opgenomen om te voorzien in de beheers- en controlebehoeften bij elke keuze die kan worden gemaakt. Bijgevolg zijn dergelijke bepalingen in de onderhavige verordening slechts van toepassing voor zover de lidstaten de betrokken keuzen hebben gemaakt.

[…]

(55) Om de financiële belangen van de Gemeenschap doeltreffend te beschermen moeten passende maatregelen ter bestrijding van onregelmatigheden en fraude worden genomen. Voor de onderscheiden steunregelingen in kwestie moeten afzonderlijke bepalingen worden vastgesteld ten aanzien van geconstateerde onregelmatigheden op het gebied van de subsidiabiliteitscriteria.

(56) Met het bij verordening […] nr. 1782/2003 ingevoerde stelsel van kortingen en uitsluitingen met betrekking tot de verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden wordt echter een ander doel nagestreefd, namelijk de landbouwers een stimulans te geven om de reeds bestaande regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven."

31 Titel III van verordening nr. 796/2004, waarin het over controles gaat, bevat een hoofdstuk III, met als opschrift „Controles met betrekking tot de randvoorwaarden".

In dat hoofdstuk bepaalt artikel 48, lid 1, eerste en tweede alinea, sub b en c, dat de bevoegde autoriteit over elke controle ter plaatse een uit meerdere gedeelten bestaand verslag opstelt. In een van die gedeelten moeten de voor elk van de besluiten en normen verrichte controles afzonderlijk worden behandeld, terwijl in een ander gedeelte, het zogenoemde „evaluatiegedeelte" het belang van de niet-naleving voor elk besluit en/of elke norm in kwestie moet worden beoordeeld aan de hand van de criteria „ernst", „omvang", „permanent karakter" en „herhaling", met vermelding van welke factoren ook die tot een verhoging of verlaging van de toe te passen korting zouden moeten leiden.

32 Titel IV van verordening nr. 796/2004 bevat de regels betreffende de grondslag voor de berekening van de steunbedragen, de kortingen en de uitsluitingen.

33 Het in die titel opgenomen hoofdstuk I, „Bevindingen met betrekking tot de subsidiabiliteitscriteria", bevat in de artikelen 57 tot en met 63 de in dat verband geldende voorschriften voor dierpremies. In artikel 59 zijn de kortingen en de uitsluitingen vastgesteld ten aanzien van runderen waarvoor steun is aangevraagd.

34 Hoofdstuk II, „Bevindingen met betrekking tot de randvoorwaarden", van titel IV bevat onder meer de volgende bepalingen:

„*Artikel 66*

Toepassing van kortingen in geval van nalatigheid

1. Onverminderd artikel 71 geldt dat, indien een geconstateerde niet-naleving het gevolg is van nalatigheid van de landbouwer, een korting wordt toegepast op het

totale bedrag aan rechtstreekse betalingen in de zin van artikel 2, sub d, van verordening […] nr. 1782/2003 dat aan de betrokken landbouwer is of moet worden toegekend op grond van de steunaanvragen die hij in de loop van het kalenderjaar waarin de niet-naleving is geconstateerd, heeft ingediend of nog zal indienen. Die korting bedraagt in de regel 3 % van dat totale bedrag.

Het betaalorgaan kan evenwel op basis van de beoordeling die de bevoegde controleautoriteit overeenkomstig artikel 48, lid 1, sub c, in het controleverslag heeft gegeven, besluiten om dat percentage te verlagen tot 1 % of te verhogen tot 5 % van het bovenbedoelde totale bedrag dan wel, in de in artikel 48, lid 1, sub c, tweede alinea, bedoelde gevallen, om in het geheel geen kortingen op te leggen.

2. Indien meer dan één geval van niet-naleving is geconstateerd ten aanzien van verschillende besluiten of normen die tot hetzelfde terrein van de randvoorwaarden behoren, worden die gevallen voor de vaststelling van de korting overeenkomstig lid 1 beschouwd als één niet-naleving.

3. Indien meer dan één niet-naleving is geconstateerd en de niet-nalevingen betrekking hebben op verschillende terreinen van de randvoorwaarden, wordt de in lid 1 bepaalde procedure voor de vaststelling van de korting afzonderlijk toegepast op elke niet-naleving.

Een niet-naleving van een norm die tevens een eis is, wordt evenwel als één niet-naleving beschouwd.

De daaruit voortvloeiende kortingspercentages worden bij elkaar opgeteld. De maximale korting is evenwel niet hoger dan 5 % van het in lid 1 bedoelde totale bedrag.

4. Onverminderd de gevallen van opzettelijke niet-naleving als bedoeld in artikel 67 geldt dat, indien herhaalde niet-nalevingen zijn geconstateerd, het percentage dat overeenkomstig lid 1 is vastgesteld voor de eerste niet-naleving, bij de eerste herhaling wordt vermenigvuldigd met de factor drie. Mocht het betrokken percentage overeenkomstig lid 2 zijn vastgesteld, dan bepaalt het betaalorgaan hiertoe het percentage dat zou zijn vastgesteld voor de eerste niet-naleving van de betrokken eis of norm.

In het geval van verdere herhalingen wordt de vermenigvuldigingsfactor drie telkens toegepast op het resultaat van de korting die voor de vorige herhaalde niet-naleving is vastgesteld. De maximale korting is evenwel niet hoger dan 15 % van het in lid 1 bedoelde totale bedrag.

Zodra het maximum van 15 % is bereikt, deelt het betaalorgaan de betrokken landbouwer mee dat, indien dezelfde niet-naleving nogmaals wordt geconstateerd, zal worden aangenomen dat hij met opzet heeft gehandeld in de zin van artikel 67. Indien daarna een verdere niet-naleving wordt geconstateerd, wordt het toe te passen kortingspercentage vastgesteld door het resultaat van de vorige vermenigvuldiging, in voorkomend geval vóór de toepassing van de in de tweede alinea, laatste zin, bedoelde beperking tot 15 %, te vermenigvuldigen met de factor drie.

5. In het geval dat een herhaalde niet-naleving wordt geconstateerd samen met een andere niet-naleving of een andere herhaalde niet-naleving, worden de daaruit voortvloeiende kortingspercentages bij elkaar opgeteld. Onverminderd het bepaalde in lid 4, derde alinea, is de maximale korting evenwel niet hoger dan 15 % van het in lid 1 bedoelde totale bedrag.

Artikel 67

Toepassing van kortingen en uitsluitingen in geval van opzettelijke niet-naleving

1. Onverminderd artikel 71 geldt dat, indien de geconstateerde niet-naleving door de landbouwer met opzet is begaan, de korting die moet worden toegepast op het totale bedrag als bedoeld in artikel 66, lid 1, eerste alinea, in de regel 20 % van dat totale bedrag beloopt.

Het betaalorgaan kan evenwel op basis van de beoordeling die de bevoegde controle-autoriteit overeenkomstig artikel 48, lid 1, sub c, in het controleverslag heeft gegeven, besluiten om dat percentage te verlagen tot niet minder dan 15 % of, in voorkomend geval, dat percentage te verhogen, waarbij het betaalorgaan tot 100 % van dat totale bedrag kan gaan.

2. Indien de opzettelijke niet-naleving betrekking heeft op een specifieke steunregeling, wordt de landbouwer voor het betrokken kalenderjaar van die steunregeling uitgesloten.

Is sprake van een extreem geval wat de omvang, de ernst of het permanente karakter van de betrokken niet-naleving betreft of zijn herhaalde opzettelijke niet-nalevingen geconstateerd, dan wordt de landbouwer bovendien in het daaropvolgende kalenderjaar van de betrokken steunregeling uitgesloten."

Toepassing in de tijd van in gemeenschapshandelingen vastgestelde administratieve sancties

35 Artikel 1 van verordening nr. 2988/95 bepaalt:

„1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen wordt een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht aangenomen.

2. Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave."

36 Artikel 2, lid 2, tweede volzin, van die verordening luidt als volgt:

„In geval van latere wijziging van de bepalingen van een gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, worden de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht toegepast."

Nationale regeling

37 In Duitsland bepaalt het Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (wet tot omzetting van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) van 21 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1763), dat de zoogkoeienpremie vanaf 1 januari 2005 als deel van de bedrijfstoeslag als bedoeld in titel III van verordening nr. 1782/2003 moet worden betaald. Voorts wordt met deze wet de bedrijfstoeslagregeling op regionaal niveau uitgevoerd.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

38 In mei 2001 diende Jager bij het Amt een aanvraag in om toekenning van zoogkoeienpremies voor 71 runderen voor het jaar 2001.

39 Bij besluit van 24 januari 2002 heeft het Amt deze aanvraag volledig afgewezen op grond dat bij een controle ter plaatse onregelmatigheden in de zin van artikel 10 quater, lid 1, van verordening nr. 3887/92 waren vastgesteld, en het vastgestelde verschil groter was dan 20 % van het aantal in aanmerking komende dieren.

40 Na hiertegen zonder succes bezwaar te hebben gemaakt, heeft Jager op 25 juli 2002 beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Schwerin.

41 In haar verwijzingsbeschikking merkt deze rechterlijke instantie op dat verordening nr. 118/2004, gelet op artikel 2, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 2988/95 en het

arrest van 1 juli 2004, Gerken (C-295/02, Jurispr. blz. I-6369), waarin het beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtste straf is neergelegd, in ieder geval relevant is in het kader van het onderhavige geding, aangezien bij bedoelde verordening in artikel 39, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2419/2001 een bovengrens is ingevoerd, te weten dat de korting van de steun ten hoogste 20 % kan bedragen van het totale bedrag van de steun waarop het bedrijfshoofd voor de betrokken premieperiode op grond van de steunregelingen voor rundvee aanspraak kan maken.

42 De verwijzende rechterlijke instantie is evenwel van mening dat verordening nr. 796/2004, die van toepassing is op steunaanvragen betreffende de verkoopseizoenen of premieperioden die ingaan op of na 1 januari 2005, voor Jager nog gunstiger is. De artikelen 57 tot en met 63 van die verordening, waarin de bepalingen van de artikelen 36 tot en met 43 van verordening nr. 2419/2001 grotendeels zouden zijn overgenomen, bevatten echter geen bepaling die overeenkomt met artikel 39 van deze laatste verordening. Het ontbreken van elke sanctie is volgens haar de minst strenge sanctie die men zich voor Jager kan voorstellen.

43 Het Verwaltungsgericht Schwerin vraagt zich evenwel af of deze gunstigere bepaling in het hoofdgeding toepassing vindt, aangezien de zoogkoeienpremie in Duitsland sinds 1 januari 2005 als bedrijfstoeslag wordt toegekend, zodat de in de artikelen 57 tot en met 63 van verordening nr. 796/2004 opgenomen voorschriften betreffende de dierpremies in die lidstaat niet toepasselijk zijn.

44 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Schwerin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet een gunstiger sanctiebepaling (met betrekking tot dierpremies) ook met terugwerkende kracht worden toegepast wanneer deze bepaling in beginsel pas van

toepassing is voor een tijdvak waarin geen dierpremies meer worden toegekend in de betrokken lidstaat, maar een systeem van rechtstreekse betaling is ingevoerd[?]"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Voorafgaande opmerkingen over de draagwijdte van de prejudiciële vraag

45 Met haar vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bepalingen van de artikelen 57 tot en met 63 van verordening nr. 796/2004 met terugwerkende kracht van toepassing zijn op een binnen de temporele werkingssfeer van verordening nr. 3887/92 vallende steunaanvraag voor dieren die op grond van artikel 10 quater van deze laatste verordening aanleiding gaf tot een uitsluiting van steun, ook al zijn voornoemde bepalingen van verordening nr. 796/2004 in de betrokken lidstaat ratione materiae niet van toepassing.

46 In het kader van de bij artikel 234 EG ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof is het de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan oplossen. Met het oog hierop dient het Hof in voorkomend geval de hem voorgelegde vraag te herformuleren (arresten van 4 mei 2006, Haug, C-286/05, Jurispr. blz. I-4121, punt 17, en 8 maart 2007, Campina, C-45/06, Jurispr. blz. I-2089, punt 30).

47 Bovendien heeft het Hof tot taak, alle gemeenschapsrechtelijke bepalingen uit te leggen die noodzakelijk zijn voor de beslechting van bij de nationale rechterlijke

instanties aanhangige gedingen, ook wanneer die bepalingen niet uitdrukkelijk worden genoemd in de door die rechterlijke instanties gestelde vragen (zie arrest van 19 november 2002, Strawson en Gagg & Sons, C-304/00, Jurispr. blz. I-10737, punt 58, en arrest Campina, reeds aangehaald, punt 31).

48 Blijkens de verwijzingsbeschikking is bij de prejudiciële vraag uitgegaan van de premisse dat verordening nr. 796/2004, die in de loop van het hoofdgeding in werking is getreden, in tegenstelling tot verordening nr. 3887/92 en verordening nr. 2419/2001, waarbij verordening nr. 3887/92 is ingetrokken en vervangen, niet meer voorzag in enige sanctie op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde onregelmatigheid, te weten de niet-inachtneming, met betrekking tot runderen waarvoor geen steun wordt aangevraagd, van de in verordening nr. 1760/2000 vastgestelde voorschriften inzake identificatie en registratie.

49 Zoals Jager, de Griekse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen terecht hebben aangevoerd, is deze premisse echter onjuist.

50 Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, bevatten de artikelen 57 tot en met 63 van verordening nr. 796/2004, die hetzelfde voorwerp hebben als de artikelen 36 tot en met 43 van verordening nr. 2419/2001, waarin de voorschriften voor de berekeningsgrondslag, de kortingen en de uitsluitingen voor steunaanvragen voor dieren waren opgenomen, in tegenstelling tot deze laatste artikelen, geen bepaling die overeenstemt met artikel 39 van verordening nr. 2419/2001, die, net zoals artikel 10 quater van de bij deze verordening vervangen verordening nr. 3887/92, specifiek betrekking had op de korting van het bedrag van de steun voor runderen in geval van niet-inachtneming, met betrekking tot runderen waarvoor geen steun wordt aangevraagd, van de bij verordening nr. 1760/2000 vastgestelde voorschriften inzake identificatie en registratie.

51 Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid dat verordening nr. 796/2004 ter zake geen bepalingen meer bevat.

52 In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) door verordening nr. 1782/2003, waarvoor in verordening nr. 796/2004 een aantal uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld, maken de bij verordening nr. 1760/2000 vastgestelde voorschriften inzake identificatie en registratie van runderen, blijkens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 gelezen in samenhang met bijlage III, punt A.8, bij deze verordening, thans immers deel uit van de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen waaraan eenieder die rechtstreekse betalingen ontvangt zich uit hoofde van de randvoorwaarden dient te houden, en dit zowel in de lidstaten die de in titel III van verordening nr. 1782/2003 bedoelde bedrijfstoeslagregeling hebben ingesteld als in die welke op grond van artikel 68 van deze verordening hebben gekozen voor de gedeeltelijke „herkoppeling" van de in titel IV van deze verordening bedoelde rundvleesbetalingen, en dus zowel voor runderen waarvoor geen steun wordt aangevraagd als voor runderen waarvoor dit wel wordt gedaan.

53 Overeenkomstig de artikelen 6, lid 1, en 7, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, en zoals blijkt uit punt 2 van de considerans van deze verordening, worden in geval van schending van de voorschriften inzake de randvoorwaarden de in de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004 vermelde kortingen en uitsluitingen toegepast.

54 Hieruit volgt dat bij niet-inachtneming van de bij verordening nr. 1760/2000 vastgestelde voorschriften inzake identificatie en registratie, met betrekking tot runderen waarvoor, zoals in het hoofdgeding, geen steun wordt aangevraagd, voornoemde artikelen 66 en 67, waarin het over de randvoorwaarden gaat, toepassing vinden.

55 Daarentegen vinden de artikelen 57 tot en met 63 van verordening nr. 796/2004, waarop de verwijzende rechterlijke instantie een beroep doet, geen toepassing in omstandigheden als die van het hoofdgeding, aangezien deze artikelen voorzien in kortingen en uitsluitingen die gelden in geval van niet-naleving van de subsidiabiliteitscriteria voor de steunaanvragen voor dieren.

56 Enerzijds kunnen die bepalingen immers, zoals blijkt uit artikel 138 van verordening nr. 1782/2003 en artikel 59 van verordening nr. 796/2004, aangezien het daarbij gaat om voorschriften betreffende de schending van subsidiabiliteitscriteria, slechts toepassing vinden wanneer de niet-inachtneming van de in verordening nr. 1760/2000 gestelde eisen inzake identificatie en registratie runderen betreft waarvoor steun wordt aangevraagd.

57 Anderzijds en om dezelfde reden kunnen dergelijke bepalingen, zoals blijkt uit punt 12 van de considerans van verordening nr. 796/2004, slechts toepassing vinden in de lidstaten die hebben gekozen voor de gedeeltelijke „herkoppeling" van de rundvleesbetalingen, en gelden zij dus niet in de lidstaten die, zoals de Bondsrepubliek Duitsland, de bedrijfstoeslagregeling onverkort hebben ingevoerd.

58 Teneinde aan de verwijzende rechterlijke instantie een nuttig antwoord te geven, moet haar vraag bijgevolg worden geherformuleerd en aldus worden opgevat dat daarmee een antwoord wordt verlangd op de vraag of artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bepalingen van de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004 met terugwerkende kracht van toepassing zijn op een binnen de temporele werkingssfeer van verordening nr. 3887/92 vallende steunaanvraag voor dieren die op grond van artikel 10 quater van deze laatste verordening aanleiding gaf tot een uitsluiting van steun.

De uitlegging van artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95

59 Volgens de rechtspraak van het Hof behoort het beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtste straf tot de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, zodat het moet worden beschouwd als een van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waarvan het Hof de eerbiediging verzekert en die de nationale rechter in acht moet nemen (zie in die zin arrest van 3 mei 2005, Berlusconi e.a., C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Jurispr. blz. I-3565, punten 67-69, en arrest Campina, reeds aangehaald, punt 32).

60 Dit beginsel komt met name tot uitdrukking in artikel 2, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 2988/95. Overeenkomstig die bepaling moeten de bevoegde autoriteiten op een handelwijze die een onregelmatigheid in de zin van lid 1 van dat artikel inhoudt, met terugwerkende kracht de wijzigingen toepassen die naderhand zijn vastgesteld in een sectoriële communautaire regeling die voorziet in minder strenge administratieve sancties (zie in die zin arrest van 17 juli 1997, National Farmers' Union e.a., C-354/95, Jurispr. blz. I-4559, punt 41; arresten Gerken, punt 61; Campina, punt 33, en arrest van 24 mei 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Jurispr. blz. I-3997, punt 55).

61 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, heeft de gemeenschapswetgever op het gebied van de controles en sancties op gemeenschapsrechtelijke onregelmatigheden met de vaststelling van verordening nr. 2988/95 een aantal algemene beginselen ingesteld en geëist dat alle sectoriële regelingen in de regel die beginselen eerbiedigen (zie in die zin arrest van 16 maart 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, Jurispr. blz. I-2619, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Derhalve moet worden nagegaan of in omstandigheden als die van het hoofdgeding is voldaan aan de in punt 60 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarden.

63 In dat verband moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat, wat runderen betreft waarvoor geen steun wordt aangevraagd, de niet-inachtneming van de bij verordening nr. 1760/2000 vastgestelde voorschriften inzake de identificatie en registratie, waarop artikel 10 quater van verordening nr. 3887/92 in het hoofdgeding ratione temporis toepasselijk is, een „onregelmatigheid" vormt in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95, aangezien deze inbreuk op het gemeenschapsrecht de algemene begroting van de Gemeenschappen kan benadelen (zie naar analogie arrest Gerken, punt 49).

64 In de tweede plaats zij opgemerkt dat de in artikel 10 quater, lid 3, van verordening nr. 3887/92 vaststelde volledige uitsluiting van de betrokken steunregeling voor dieren voor de laatste twaalf maanden vóór de controle, zoals de uitsluiting welke is in het hoofdgeding is opgelegd, duidelijk een „administratieve sanctie" is in de zin van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 (zie in die zin arrest van 16 mei 2002, Schilling en Nehring, C-63/00, Jurispr. blz. I-4483, punten 26 en 27, en Gerken, punt 50; zie eveneens, naar analogie, arresten National Farmers' Union e.a., punt 40, en Haug, punt 21, beide reeds aangehaald).

65 Wat in de derde plaats de vraag betreft, of aan die sanctieregeling een „latere wijziging" is aangebracht in de zin van artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95, zij eraan herinnerd dat verordening nr. 3887/92 na de indiening van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde steunaanvraag voor dieren is ingetrokken en vervangen door verordening nr. 2419/2001.

66 Zoals de verwijzende rechterlijke instantie zelf heeft vastgesteld en ook alle belanghebbenden die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend hebben erkend, is van een dergelijke „latere wijziging" van de in artikel 10 quater van verordening nr. 3887/92 vastgestelde sanctieregeling sprake bij artikel 39, lid 1, van verordening nr. 2419/2001, die, in de bij artikel 1, punt 11, sub a, van verordening nr. 118/2004 gewijzigde versie ervan, een bovengrens stelt aan de korting in geval van niet-inachtneming, wat runderen betreft waarvoor geen steun is aangevraagd, van de in verordening nr. 1760/2000 vastgestelde voorschriften inzake de identificatie en registratie. Artikel 39, lid 1, van verordening nr. 2419/2001, dat in de plaats is gekomen van artikel 10 quater van verordening nr. 3887/92, heeft immers tot doel, in het kader van de bij verordening nr. 1254/1999 ingestelde steunregeling voor runderen, de voor die onregelmatigheid geldende sancties te verzachten (zie naar analogie arrest Campina, punten 36-38).

67 Bedoelde belanghebbenden zijn het er daarentegen niet over eens of bij de sanctieregeling van de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004, die na verordening nr. 118/2004 in werking is getreden, eveneens sprake is van een „latere wijziging" in de zin van artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95.

68 De Commissie betoogt dat in de toepassing van die laatste bepaling besloten ligt dat de gemeenschapswetgever tot andere inzichten is gekomen betreffende de betrokken onregelmatigheid. Zoals het Amt en de Griekse regering in wezen hebben aangevoerd, merkt de Commissie op dat verordening nr. 796/2004 de sanctiebepalingen volledig heeft geherstructureerd en aangepast aan de gewijzigde eisen van de bij verordening nr. 1782/2003 ingevoerde bedrijfstoeslagregeling en randvoorwaarden. Noch de overwegingen van de considerans noch de algemene context van verordening nr. 796/2004 rechtvaardigen de conclusie dat de sancties van de artikelen 66 en 67 van deze verordening zijn vastgesteld om bepaalde onder de vroegere regeling begane onregelmatigheden in de toekomst minder streng te bestraffen.

69 Jager daarentegen is van mening dat de toepassing van verordening nr. 796/2004 niet zonder meer kan worden uitgesloten op de enkele grond dat zij verband houdt met de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het staat immers aan de verwijzende rechter en de bevoegde nationale instanties om in de mate van het mogelijke met die verordening rekening te houden, teneinde middels een vergelijking op basis van de specifieke gegevens van het hoofdgeding vast te stellen of de toepassing van de artikelen 66 en 67 van die verordening resulteert in een minder strenge sanctie voor de vastgestelde onregelmatigheid.

70 In dat verband moet echter worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 71 tot en met 73 van zijn conclusie heeft verklaard, de bij de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004 ingestelde sanctieregeling niet beoogt de aard of de zwaarte van de sancties in het kader van de bij verordening nr. 1254/1999 ingestelde steunregeling voor runderen te wijzigen, maar tot doel heeft deze sancties met ingang van de inwerkingtreding van verordening nr. 1782/2003 aan te passen aan de nieuwe regelgevingscontext die voortvloeit uit de bij deze laatste verordening doorgevoerde hervorming van het GLB, zodat de samenhang tussen het stelsel van sancties dat van toepassing is op de betrokken steunregelingen en de beginselen die aan deze hervorming ten grondslag liggen, behouden blijft. Het bij de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004 ingevoerde stelsel is derhalve niet terug te voeren op het feit dat de gemeenschapswetgever tot andere inzichten is gekomen betreffende de kwestie of de sancties, gelet op de ernst van de betrokken onregelmatigheid, passend zijn.

71 Zoals met name blijkt uit artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, uit de punten 2 en 24 van de considerans van deze verordening en uit de punten 55 en 56 van de considerans van verordening nr. 796/2004, beoogt het in het kader van de randvoorwaarden toepasselijke stelsel van kortingen en uitsluitingen immers, de landbouwers een stimulans te geven om de reeds bestaande gemeenschapswetgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven, teneinde normen op het gebied van met name de volksgezondheid, de diergezondheid, het milieu en het dierenwelzijn in het GLB op te nemen.

72 Zoals de Commissie ter terechtzitting zelf heeft opgemerkt, kunnen artikel 10 quater van verordening nr. 3887/92 en artikel 39, lid 1, van verordening nr. 2419/2001, zoals gewijzigd bij verordening nr. 118/2004, inderdaad worden geacht een vergelijkbare doelstelling te hebben als de randvoorwaarden, aangezien zij voorzien in de toepassing van sancties in geval van niet-inachtneming, met betrekking tot runderen waarvoor geen steun wordt aangevraagd, van de bij verordening nr. 1760/2000 vastgestelde voorschriften inzake identificatie en registratie.

73 Als gevolg van de hervorming van het GLB is de naleving van die voorschriften thans evenwel een onderdeel van een totaal andere regelgevingscontext, waarbij niet langer de productie maar de producent wordt ondersteund, in de vorm van een bedrijfstoeslag die slechts wordt betaald indien is voldaan aan een reeks normen op gebieden als de gezondheid van mens en dier, het milieu en het dierenwelzijn. Bedoelde voorschriften maken thans dus deel uit van een omvattende regeling waarin zij, in overeenstemming met artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, enerzijds van toepassing zijn op eenieder die rechtstreekse betalingen ontvangt, aangezien het daarbij gaat om gemeenschappelijke regels die voor alle steunregelingen van deze verordening en dus ook buiten het kader van de steunregelingen voor rundvee gelden, en anderzijds slechts een gedeelte uitmaken van de uit hoofde van de randvoorwaarden in acht te nemen normen.

74 Gelet op voornoemde doelstelling zag de gemeenschapswetgever zich genoodzaakt het stelsel van kortingen en uitsluitingen dat toepassing vindt in geval van niet-inachtneming van de bij verordening nr. 1760/2000 ingestelde voorschriften inzake identificatie en registratie van runderen, aan te passen op het punt van zowel de grondslag van de sanctie als het bedrag ervan, teneinde tegenstrijdigheden met de inmiddels bij verordening nr. 1782/2003 ingevoerde randvoorwaarden te voorkomen.

75 Wat de grondslag van de sanctie betreft, zijn bijgevolg — aangezien die voorschriften inzake de identificatie en registratie van runderen thans deel uitmaken van de gemeenschappelijke voorschriften die in acht moeten worden genomen door eenieder die rechtstreekse betalingen ontvangt — de in geval van niet-inachtneming van deze voorschriften toepasselijke kortingen en uitsluitingen, zoals deze zijn neergelegd in de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004, niet langer uitsluitend van toepassing op de uit hoofde van de steunregelingen voor runderen ontvangen bedragen, maar, zoals artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalt, op het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen waarop deze laatste verordening betrekking heeft.

76 In dat verband moet eveneens worden opgemerkt dat het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen in het kader van de uitvoering van de hervorming van het GLB niet overeenstemt met het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen in het kader van de vóór die hervorming geldende regelgeving.

77 Zoals blijkt uit artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen, op grond waarvan de in verordening nr. 796/2004 neergelegde kortingen worden vastgesteld, immers onderworpen aan de modulatie overeenkomstig artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 en in voorkomend geval ook aan de in artikel 11 van deze verordening vastgestelde financiële discipline.

78 Bovendien kan dit totaalbedrag worden beïnvloed door de mogelijkheid waarover de lidstaten overeenkomstig de artikelen 58 tot en met 63 van verordening nr. 1782/2003 beschikken om, zoals de Bondsrepubliek Duitsland, de bedrijfstoeslagregeling op regionaal niveau toe te passen, aangezien een dergelijke toepassing op regionaal niveau meebrengt dat de bedrijfstoeslag forfaitair wordt vastgesteld voor de in de betrokken regio's gevestigde begunstigden.

79 Wat het bedrag van de sanctie betreft, zij opgemerkt dat dit, aangezien de bij verordening nr. 1760/2000 ingestelde voorschriften inzake de identificatie en registratie van runderen thans slechts een gedeelte van de uit hoofde van de randvoorwaarden in acht te nemen normen uitmaken, niet langer bestaat in een automatische — en in voorkomend geval aan een maximum gebonden — korting van de steun, die wordt vastgesteld in verhouding tot het aantal gevallen van niet-inachtneming en het op het bedrijf gehouden aantal dieren, maar voortvloeit uit de toepassing van vooraf vastgestelde kortingspercentages, die ingevolge artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 verschillen naargelang van de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van elke niet-naleving, en op grond waarvan de bevoegde instanties, nadat zij overeenkomstig artikel 48, lid 1, sub c, van verordening nr. 796/2004 het belang hebben geëvalueerd van de gevallen van niet-naleving voor elke norm van de randvoorwaarden, kunnen besluiten om het percentage van de korting te verlagen of te verhogen, of zelfs om in het geheel geen korting op te leggen.

80 Overigens worden overeenkomstig artikel 66, lid 3, van verordening nr. 796/2004, indien meer dan één niet-naleving is geconstateerd en de niet-nalevingen betrekking hebben op verschillende terreinen van de randvoorwaarden, de kortingspercentages met betrekking tot elk geval, binnen de grenzen van een bepaald maximum, bij elkaar opgeteld.

81 Gelet op het feit dat de regels die thans uit hoofde van de randvoorwaarden gelden maar geen bij verordening nr. 1760/2000 vastgestelde regels inzake de identificatie en registratie van runderen zijn, vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1782/2003 niet behoorden tot de toekenningsvoorwaarden voor de steun voor rundvee, zodat met betrekking tot bedoelde regels door de bevoegde autoriteiten geen controles werden uitgevoerd, konden deze autoriteiten de toepassing van sancties met betrekking tot die steun niet baseren op schending van deze regels.

82 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat het stelsel van sancties in de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004, aangezien het rechtstreeks en nauw verbonden is met de bij verordening nr. 1782/2003 doorgevoerde hervorming van het GLB, niet kan worden toegepast op een geval van niet-naleving van voornoemde voorschriften voor identificatie en registratie van runderen dat binnen de temporele werkingssfeer van verordening nr. 3887/92 valt, omdat anders de aard van de regeling inzake de randvoorwaarden, zoals deze in het kader van bedoelde hervorming door de gemeenschapswetgever is opgevat, zou worden gewijzigd.

83 Bijgevolg behoeft niet te worden onderzocht of de toepassing, gesteld dat deze mogelijk zou zijn, van deze sanctieregeling of in voorkomend geval van sommige bepalingen ervan in een situatie als die van Jager een minder strenge administratieve sanctie zou inhouden, en dient de conclusie te luiden dat in een context als die van het hoofdgeding geen beroep kan worden gedaan op bedoelde regeling, aangezien zij geen „latere wijziging" inhoudt van de sanctieregeling van verordening nr. 2419/2001, zoals gewijzigd bij verordening nr. 118/2004, in de zin van artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95.

84 Zoals de verwijzende rechterlijke instantie zelf heeft vastgesteld en alle belanghebbenden die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend hebben erkend, kan in een dergelijke context echter wel een beroep worden gedaan op artikel 39, lid 1, van verordening nr. 2419/2001, in de bij verordening nr. 118/2004 gewijzigde versie ervan. Deze bepaling, die, zoals in punt 66 van het onderhavige arrest is vastgesteld, een dergelijke „latere wijziging" van artikel 10 quater van verordening nr. 3887/92 inhoudt, bevat immers, aangezien daarbij aan de toepasselijke korting een bovengrens is gesteld, een regeling waarin minder strenge sancties zijn vastgesteld dan in die laatste bepaling. Bijgevolg dient de verwijzende rechterlijke instantie voornoemd artikel 39, lid 1, met terugwerkende kracht toe te passen op Jager.

85 Mitsdien moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bepalingen van de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004 niet met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast op een binnen de temporele werkingssfeer van verordening nr. 3887/92 vallende steunaanvraag voor dieren die op grond van artikel 10 quater van deze verordening aanleiding gaf tot een uitsluiting van steun.

Kosten

86 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële

belangen van de Europese Gemeenschappen moet aldus worden uitgelegd dat de bepalingen van de artikelen 66 en 67 van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, zoals gewijzigd en gerectificeerd bij verordening (EG) nr. 239/2005 van de Commissie van 11 februari 2005, niet met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast op een steunaanvraag voor dieren die valt binnen de temporele werkingssfeer 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, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2801/1999 van de Commissie van 21 december 1999, en op grond van artikel 10 quater van deze verordening aanleiding gaf tot een uitsluiting van steun.

ondertekeningen