DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
17. juli 1997 *

I sag C-354/95,

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Minister for Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **The National Farmers' Union m.fl.,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 9 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G.F. Mancini (refererende dommer), og dommerne J.L. Murray og P.J.G. Kapteyn,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— National Farmers' Union m.fl. ved advokat E. H. Pijnacker Hordijk, Amsterdam, og advokat T. P. J. van Oers, Haag, samt barrister P. Duffy, alle på vegne af solicitor W. J. Neville

— Det Forenede Kongeriges regering ved L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister P. Watson

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. MacDonald Flett, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. januar 1997 af National Farmers' Union m.fl., af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. marts 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 31. oktober 1995, indgået til Domstolen den 20. november 1995, har High Court of Justice, Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 9 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem på den ene side National Farmers' Union, der er den landsdækkende faglige sammenslutning for landbrugere i England og Wales (herefter »NFU«), og 120 enkelte landbrugsbedrifter og på den anden side Minister for Agriculture, Fisheries and Food (herefter »ministeren«) vedrørende de sanktioner, som ministeren har pålagt bedrifterne i medfør af artikel 9 i forordning nr. 3887/92, som ministeren efter landbrugsbedrifternes opfattelse har fortolket og anvendt forkert.

Fællesskabsrettens bestemmelser

Støtteordningen for kvæg

Rådets forordning nr. 805/68

3 Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92 af 30. juni 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 805/68 samt om

ophævelse af forordning (EØF) nr. 468/87 om de generelle regler for ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter og forordning (EØF) nr. 1357/80 om indførsel af en præmieordning for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT L 215, s. 49, herefter »forordning nr. 805/68«), indeholder i artikel 4a-4l bestemmelser om ydelse af forskellige præmier, herunder den særlige præmie til handyr og præmien til ammekøer.

4 Efter artikel 4g i forordning nr. 805/68 er det samlede antal dyr, for hvilke de nævnte præmier kan ydes, begrænset af anvendelsen af en belægningsgrad for dyrene på bedriften, der udtrykker forholdet mellem antallet af storkreaturer og det grovfoderareal, der anvendes til foder til bedriftens dyr.

Kommissionens forordning nr. 3886/92

5 Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for de præmieordninger, der er fastsat i forordning (EØF) nr. 805/68, og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1244/82 og (EØF) nr. 714/89 (EFT L 391, s. 20) indeholder i artikel 42, stk. 1, en bestemmelse om, at myndighederne for hver producent, der indgiver en ansøgning om arealstøtte og en ansøgning om særlig præmie eller præmier til ammekøer, fastlægger det antal storkreaturer, som svarer til det antal dyr, for hvilket en præmie kan ydes under hensyntagen til bedriftens grovfoderareal.

Støtteordningen for markafgrøder og for udtagne arealer

Rådets forordning nr. 1765/92

6 Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12) indeholder i

artikel 2, stk. 1, en bestemmelse om, at Fællesskabets planteproducenter kan ansøge om godtgørelse på de i forordningens afsnit I fastsatte betingelser. I artikel 2, stk. 2, andet afsnit, er det bestemt, at godtgørelsen ydes for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder, eller for udtaget areal.

7 Ifølge artikel 2, stk. 5, i forordning nr. 1765/92 skal producenter for at opnå denne godtgørelse påtage sig en forpligtelse til at udtage en del af arealet på deres bedrift af produktionen og får herfor en godtgørelse.

Gennemførelsesbestemmelser til støtteordningerne

Rådets forordning nr. 3508/92

8 Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1) indeholder i artikel 6, stk. 1, første led, en bestemmelse om, at landbrugerne for at kunne drage fordel af en eller flere EF-ordninger for hvert år skal indgive en ansøgning om arealstøtte med oplysninger om marker, inklusive foderarealer, og marker, der er omfattet af ordningen med udtagning af landbrugsarealer, samt braklagte jorder.

Kommissionens forordning nr. 3887/92

9 I syvende betragtning til forordning nr. 3887/92 hedder det: »Det bør kontrolleres effektivt, at bestemmelserne om EF-støtte overholdes.«

10 I niende betragtning til forordningen anføres det, at der bør fastsættes bestemmelser, som effektivt skal sikre, at uregelmæssigheder og svig forebygges og sanktioneres, idet dog de særlige forhold, der gør sig gældende for de forskellige ordninger, må medføre, at der fastsættes sanktioner, der er afpasset efter, hvor alvorlig den foreliggende uregelmæssighed er, og som kan indebære indtil fuldstændig udelukkelse fra en præmieordning.

11 Ifølge artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 indgives jordudtagningserklæringen og dyrkningserklæringen sammen med ansøgningen om arealstøtte eller udgør en del af ansøgningen. I samme artikels stk. 1 nævnes de oplysninger, som en sådan ansøgning skal indeholde.

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

13 Artikel 9 i forordning nr. 3887/92 havde følgende ordlyd:

»1. Konstateres det, at det areal, der faktisk fastslås, er større end det, der er angivet i ansøgningen om arealstøtte, tages det angivne areal i betragtning ved støtteberegningen.

2. Konstateres det, at det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er større end det fastslåede areal, beregnes støttebeløbet på grundlag af det areal, der er fastslået under kontrollen. Dog nedsættes det fastslåede areal således, medmindre der foreligger force majeure:

— hvis det overskydende areal udgør over 2% eller 2 ha, men højst 10% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med to gange det overskydende areal

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

Hvis det overskydende areal udgør over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte.

Er der imidlertid tale om urigtige angivelser, som er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed:

— udelukkes landbrugeren fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår, og

— hvis der er tale om en forsætlig urigtig angivelse, fra enhver støtteordning, der er nævnt i artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92, for det følgende kalenderår for et areal, der svarer til det, støtteansøgningen blev afvist for.

...

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

3. Ved anvendelse af stk. 1 og 2 tages der alene men særskilt hensyn til foderarealer, til arealer i forbindelse med jordudtagningen og til arealerne med de forskellige markafgrøder, for hvilke der anvendes forskellige støttebeløb.

4. Arealer, der er blevet fastslået ifølge denne artikel med henblik på præmieberegningen, anvendes:

— i forbindelse med jordudtagningen til beregning af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser

— til beregning af loftet for de præmier, der er nævnt i artikel 4g og 4h i forordning (EØF) nr. 805/68, og til beregning af udligningsgodtgørelsen.

I de i stk. 2, første afsnit, første og andet led, nævnte tilfælde, sker beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, dog på grundlag af det udtagne areal, der er fastslået.

5. ...«

14 Det bemærkes, at der i udgaven på engelsk, finsk og svensk af artikel 9, stk. 4, første afsnit, henvistes til stk. 1 og 3, i de øvrige sprogudgaver derimod til stk. 1-3, eller til artiklen i dens helhed.

15 Kommissionens forordning (EØF) nr. 229/95 af 3. februar 1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92 og forordning (EF) nr. 762/94 (EFT L 27, s. 3) har berigtiget teksten på de førstnævnte sprog til artikel 9, stk. 4, første led, der nu stemmer overens med teksten på de andre sprog. Nævnte bestemmelse henviser efter ændringen til artikel 9, »stk. 1-3«, og ikke længere til »stk. 1 og 3«.

Kommissionens forordning nr. 229/95 og nr. 1648/95

16 Artikel 1, nr. 3, i forordning nr. 229/95, der ændrer artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, indeholder følgende bestemmelse:

»4. a) Arealer, der ifølge stk. 1-3, er blevet fastslået med henblik på støtteberegningen, anvendes:

— i forbindelse med jordudtagningen til beregning af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser

— til beregning af loftet for de præmier, der er nævnt i artikel 4g og 4h i forordning (EØF) nr. 805/68, og til beregning af udligningsgodtgørelsen.

I de i stk. 2, første afsnit, første og andet led, nævnte tilfælde, sker beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, dog på grundlag af det udtagne areal, der er fastslået, og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder.

b) ...«

17 I fjerde betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92 (EFT L 156, s. 27) anføres det, at »med henblik på en forenkling af sanktionerne vedrørende 'areal' og 'husdyr' bør bestemmelserne om disses anvendelse ændres; da reglerne om udtagning er blevet

ændret siden vedtagelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, ændret ved forordning (EF) nr. 299/95 (o.a.: skal være 229/95), navnlig med vedtagelsen af de bestemmelser, der muliggør overførsel af udtagningsforpligtelsen fra en producent til en anden, og bestemmelserne om frivillig udtagning, vil det være rimeligt at ændre sanktionerne.«

18 Ved artikel 1, nr. 5 og nr. 6, i forordning nr. 1648/95 er artikel 9, stk. 2, og artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 blevet ændret som følger:

»5) I artikel 9, stk. 2, første afsnit, udgår første og andet led, og i stedet indsættes som eneste led:

'... hvis det overskydende areal udgør over 3% eller 2 hektar, men højst 20% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med to gange det overskydende areal'.

6) Artikel 9, stk. 4, litra a), affattes således:

'a) Arealer, der ifølge stk. 1-3, er blevet fastslået med henblik på støtteberegningen, anvendes til beregning af loftet for de præmier, der er nævnt i artikel 4g og 4h i forordning (EØF) nr. 805/68, og til beregning af udligningsgodtgørelsen.

Beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, foretages på grundlag af det udtagne areal, der er fastslået, og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder'.«

Anvendelsen i tiden af administrative sanktioner i henhold til fællesskabsretsakter

Rådets forordning nr. 2988/95

19 Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1) indeholder i artikel 1, stk. 1, følgende bestemmelse: »Med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten.«

20 Efter samme artikels stk. 2 betragtes som uregelmæssighed enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, som forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.

21 I artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 hedder det: »Der kan ikke pålægges en administrativ sanktion, som ikke var indført ved en fællesskabsretsakt, inden uregelmæssigheden fandt sted. Ændres bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft.«

Tvisten i hovedsagen

22 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at hovedsagen drejer sig om landbrugere, der i erklæringer i forbindelse med ansøgninger om støtte i god tro har angivet et mere end 20% for stort areal og derefter har haft alvorlige økonomiske problemer som følge af de sanktioner, ministeren anvendte i henhold til artikel 9 i forordning nr. 3887/92.

23 Den forelæggende ret har i øvrigt oplyst, at ministeren, når der angives et mere end 20% for stort areal, i henhold til artikel 9 i nævnte forordning, ikke yder støtte i forbindelse med jordudtagning eller markafgrøder. Angivelse af et areal, der er mere end 20% for stort for så vidt angår grovfoderarealer eller arealer, der anvendes til dyrkning af særlige markafgrøder, afskærer landbrugerne fra at få udbetalt præmie af enhver art i forbindelse hermed.

24 Af hovedsagen fremgår endvidere, at de britiske myndigheder ved skrivelse af 22. februar 1995 meddelte Kommissionen, at den sanktion, at der ikke udbetales godtgørelser overhovedet i forbindelse med markafgrøder, måtte antages at stå i et misforhold til forholdets grovhed. Kommissionen svarede, at de pågældende sanktioner ikke var urimeligt strenge, idet den dog tilføjede, at den havde udarbejdet et forslag om ændring af forordning nr. 3887/92 med henblik på, at landbrugerne kunne få udbetalt markafgrødestøtte baseret på størrelsen af det faktisk fastslåede udtagne areal.

25 NFU og 120 enkelte landbrugsbedrifter har anfægtet den fortolkning, som ministeren har fulgt ved anvendelsen af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92, og har derfor anlagt sag ved den forelæggende ret.

De præjudicielle spørgsmål

26 High Court of Justice fandt, at afgørelsen af tvisten var afhængig af en fortolkning af forordning nr. 3887/92 samt en bedømmelse af, om denne var gyldig, og har derfor udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) fortolkes således, at der består en forpligtelse til ikke at yde nogen arealstøtte overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede udtagne areal konstateres at være mindre end det areal, som er angivet i støtteansøgningen, når forskellen udgør mere end 20%, men der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed?

2) Skal artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) fortolkes således, at der består en forpligtelse til ikke at yde oksekødspræmier overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede foderareal konstateres at være mindre end det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtten, når forskellen udgør mere end 20%, men der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed?

3) Såfremt spørgsmål 1 og/eller 2 besvares bekræftende, er artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) da helt eller delvis ugyldige som stridende mod et eller flere fællesskabsretlige principper, herunder navnlig retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og/eller proportionalitetsprincippet?

4) Såfremt spørgsmål 1 og/eller 2 besvares benægtende, hvorledes skal artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) da fortolkes?

5) Uanset hvordan spørgsmål 1-4 besvares, ønskes det oplyst, om der ved Kommissionens forordning nr. 3887/92 gyldigt og lovligt har kunnet træffes bestemmelser om den sanktion, hvorefter en arealstøtte fortabes fuldstændigt, over for en landbruger, hvis faktisk fastslåede areal konstateres at være mindre end det areal, som er angivet i støtteansøgningen, når forskellen udgør mere end 20%, men der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed?«

Det første spørgsmål og det første led af det fjerde spørgsmål

27 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål reelt en afgørelse af, om artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 forud for forordning nr. 1648/95's ikrafttræden skal fortolkes således, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, består en forpligtelse til ikke at yde arealstøtte overhovedet, når forskellen mellem det angivne udtagne areal og det areal, der konstateres under en af myndighederne gennemført kontrol, overstiger 20%. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, spørges det med det første led af det fjerde spørgsmål, hvorledes de nævnte bestemmelser da skal fortolkes.

28 I denne sammenhæng skal det indledningsvis bemærkes, at den fejl, der forekom i den oprindelige udgave på engelsk af artikel 9, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 3887/92, som det fremgår af præmis 13, 14 og 15 til nærværende dom, er blevet rettet ved vedtagelsen af forordning nr. 229/95.

29 NFU har anført, at ordene »ingen arealstøtte« i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 betyder, at der ingen støtte ydes i forbindelse med det areal, der er angivet for stort, dvs. det areal, der er lagt brak. Sammenslutningen har gjort gældende, at denne fortolkning bekræftes af artikel 9, stk. 3, hvorefter der tages særskilt hensyn til foderarealer, arealer i forbindelse med jordudtagningen og arealer med de forskellige markafgrøder. Selv om en landbruger ikke måtte være

berettiget til nogen godtgørelse for det areal, der omfattes af jordudtagningen, har han stadig — på grundlag af det udtagne areal, der faktisk blev fastslået i forbindelse med en kontrol — ret til at modtage støtte for det areal, på hvilket der produceres markafgrøder, jf. artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92. Ifølge NFU har ændringerne ved forordning nr. 1648/95 kun klargjort anvendelsen af artikel 9, stk. 4, og ikke medført indholdsmæssige ændringer.

30 Det Forenede Kongeriges regering har derimod givet udtryk for den opfattelse, at det følger af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, at når arealangivelsen med mere end 20% overstiger det areal, der omfattes af jordudtagningen, er der ikke fastslået et udtaget areal. Den er følgelig af den opfattelse, at en sådan for høj ansættelse har samme virkning som konstateringen af, at der ikke findes noget areal i forordningens forstand. I betragtning af, at det udtagne areal som fastslået i henhold til artikel 9, stk. 2, benyttes som grundlag for beregningen af det maksimale areal, der berettiger til udbetaling af godtgørelser, kan der ingen arealstøtte ydes.

31 Det bemærkes i den forbindelse, at såfremt forskellen mellem det under en kontrol faktisk fastslåede udtagne areal og det areal, der angives i støtteansøgningen, overstiger 20%, fremgår det klart af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 og navnlig af ordene »ydes der ingen arealstøtte«, at den pågældende landbruger ikke anses for at have udtaget noget areal i forordningens forstand. Da det udtagne areals faktisk fastslåede størrelse anvendes som grundlag for beregningen af det areal, der berettiger til udbetaling af støtte til markafgrøder, mister landbrugeren ethvert krav på en sådan støtte.

32 Selv om det er korrekt, at det i artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 er bestemt, at beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, sker på grundlag af det udtagne areal, der faktisk er fastslået, står det dog fast, at denne bestemmelse alene finder anvendelse, når forskellen mellem det faktisk fastslåede udtagne areal og det i ansøgningen angivne som følge af en i god tro begået fejl udgør mellem 2% og 20%. Artikel 9, stk. 4, finder derfor ikke anvendelse på fejl, ej heller fejl, der er begået i god tro, der fører til forskelle på mere end 20%, som dem, der er nævnt i hovedsagen.

33 Endvidere bemærkes det, at ændringerne i henhold til forordning nr. 1648/95 af artikel 9 i forordning nr. 3887/92 bygger på den fortolkning, at der — før forordning nr. 1648/95's ikrafttræden — når angivelsen af det udtagne areal med mere end 20% oversteg det areal, der var fastslået under en kontrol, ikke var fastslået noget udtaget areal og følgelig ikke forelå noget grundlag, som gjorde det muligt at foretage beregningen af godtgørelser for markafgrøder.

34 Af det anførte følger, at artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 forud for forordning nr. 1648/95's ikrafttræden skal fortolkes således, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, består en forpligtelse til ikke at yde arealstøtte overhovedet, når forskellen mellem det angivne udtagne areal, og det areal, der er fastslået ved en af myndighederne gennemført kontrol, udgør mere end 20%.

35 Det bemærkes dog desuden, at det i artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, som ændret ved forordning nr. 1648/95, er bestemt, at der anvendes mindre strenge sanktioner, når landbrugeren i god tro har begået en fejl i angivelsen af det udtagne areal i støtteansøgningen. I bestemmelsen hedder det således, at beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, foretages på grundlag af det udtagne areal, der er fastslået, og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder. Disse bestemmelser trådte i kraft efter tidspunktet for de omstændigheder, der har givet anledning til hovedsagen.

36 Domstolen har ved skrivelse af 9. december 1996 spurgt NFU, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen, om de ved forordning nr. 1648/95 gennemførte ændringer efter deres opfattelse på baggrund af artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, hvorefter senere fællesskabsretlige ændringsbestemmelser, der indfører mindre strenge sanktioner, skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed, havde betydning for besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål.

37 NFU har anført, at Domstolen, såfremt den af sammenslutningen anbefalede fortolkning af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 ikke lægges til grund, i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 kan og bør fastslå, at de mindre strenge sanktioner i henhold til forordning nr. 1648/95 skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed for de landbrugere, der i god tro har angivet et mere end 20% for stort udtaget areal. Kommissionen har også gjort gældende, at der bør anvendes mindre strenge sanktioner i tilfælde, hvor det angivne udtagne areal er mere end 20% for stort, idet en arealangivelse, der er mere end 20% for stor, i et sådant tilfælde ifølge artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 ikke mere fører til, at der overhovedet ikke udbetales støtte til markafgrøder.

38 Det Forenede Kongeriges regering har modsat gjort gældende, at forordning nr. 2988/95 ikke indeholder nogen bestemmelse, der hjemler anvendelse med tilbagevirkende gyldighed af bestemmelserne i forordning nr. 1648/95 på forhold fra tiden før denne forordnings vedtagelse.

39 Der skal i den forbindelse henvises til tiende betragtning til forordning nr. 2988/95, hvorefter denne forordning bl.a. har til formål »under iagttagelse af gældende fællesskabsret og bestemmelserne i de specifikke fællesskabsforskrifter, der findes ved denne forordnings ikrafttræden, [at fastsætte] bestemmelser for at undgå, at der for den samme handling pålægges den samme person både økonomiske fællesskabssanktioner og nationale strafferetlige sanktioner«. Det fremgår således af denne forordning, at den også finder anvendelse på de fællesskabsforordninger, der var gældende på tidspunktet for dens ikrafttræden, herunder forordning nr. 3887/92.

40 Da den urigtige angivelse, som omhandles i artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92, er en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, og da bortfald af støtte til afgrøderne er en administrativ sanktion i samme forordnings artikel 2, stk. 2's forstand, er forordning nr. 2988/95 således anvendelig i hovedsagen.

41 På grundlag af det anførte skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92, forud for forordning nr. 1648/95's ikrafttræden, skal fortolkes således, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, består en forpligtelse til ikke at yde arealstøtte overhovedet, når forskellen mellem det angivne udtagne areal og det areal, der er fastslået ved en af myndighederne gennemført kontrol, udgør mere end 20%. Imidlertid skal på baggrund af artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, hvorefter senere fællesskabsretlige ændringsbestemmelser, der indfører mindre strenge sanktioner, skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed, ændringerne i henhold til forordning nr. 1648/95 af artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 anvendes på forhold fra tiden før forordning nr. 1648/95's ikrafttræden. Beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, skal derfor i overensstemmelse med artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, som ændret ved forordning nr. 1648/95, ske på grundlag af det udtagne areal, der faktisk er fastslået, og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder.

Det andet spørgsmål og det andet led af det fjerde spørgsmål

42 Den nationale ret ønsker med sit andet spørgsmål reelt en afgørelse af, om artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 skal fortolkes således, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, består en forpligtelse til ikke at yde oksekødspræmier overhovedet til landbrugere, hvis foderareal, der faktisk er blevet fastslået af myndighederne, konstateres at være mere end 20% mindre end det areal, som er angivet i støtteansøgningen. Med andet led af det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret for det tilfælde, at dette spørgsmål besvares benægtende, at få oplyst, hvorledes de nævnte bestemmelser da skal fortolkes.

43 Dette spørgsmål skal besvares bekræftende, hvilket parterne i øvrigt ikke har bestridt, idet det faktisk fastslåede foderareal efter artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 skal anvendes ved beregningen af præmierne, og idet en landbruger af de i præmis 31, 32 og 33 i nærværende dom anførte grunde, når forskellen mellem

det nævnte areal og det i støtteansøgningen angivne foderareal overstiger 20%, antages ikke at have udtaget noget areal overhovedet i nævnte forordnings forstand, hvorfor der ikke skal ydes oksekødspræmier til ham.

44 Selv om der ved forordning nr. 1648/95 er blevet indført mindre strenge sanktioner for landbrugere, der har angivet et udtaget areal, der er mere end 20% for stort, er forholdene efter denne forordning uændrede for landbrugere, der i god tro har begået en fejl ved at angive et foderareal, der er mere end 20% for stort, således at de for sådanne fejl gældende sanktioner fortsat finder anvendelse.

45 Også efter forordning nr. 1648/95's ikrafttræden skal der derfor ikke ydes oksekødspræmier overhovedet til landbrugere, der har angivet et foderareal, der er mere end 20% for stort. Det andet led af det fjerde spørgsmål er herefter uden genstand.

46 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 skal fortolkes således, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, består en forpligtelse til ikke at yde oksekødspræmier overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede foderareal konstateres at være mere end 20% mindre end det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte.

Det tredje spørgsmål

47 Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål at få oplyst, om artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 er ugyldige som stridende navnlig mod retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet.

48 I den forbindelse bemærkes det, at der på baggrund af besvarelserne af det første spørgsmål og af det fjerde spørgsmåls første led ikke kan rejses tvivl om gyldigheden af artikel 9, stk. 2, 3, og 4, i forordning nr. 3887/92, for så vidt angår landbrugere, der, uden at der har været tale om forsæt eller grov uagtsomhed, i deres støtteansøgninger har angivet et udtaget areal, der er mere end 20% for stort. Med det tredje spørgsmål ønskes det følgelig reelt fastslået, om disse bestemmelser er gyldige, for så vidt som der derefter også uden for tilfælde af forsæt eller grov uagtsomhed består en forpligtelse til ikke at yde oksekødspræmier overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede foderareal konstateres at være mere end 20% mindre end det i arealstøtteansøgningen angivne areal.

49 Hvad først angår proportionalitetsprincippet bemærkes det, at efter Domstolens faste praksis er det ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med dette princip, afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre det tilstræbte mål, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette (jf. f.eks. dom af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 42).

50 Domstolen har endvidere gentagne gange fastslået, at Fællesskabets institutioner, når der er tale om en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, har et vidt skøn. Ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, skal den retslige efterprøvelse begrænses til en undersøgelse af, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om den pågældende institution åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. på linje hermed dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 31).

51 Det er udtrykkeligt nævnt i præmis 10 i nærværende dom, at forordning nr. 3887/92 har til formål effektivt at sikre, at uregelmæssigheder og svig forebygges og sanktioneres. Desuden er ifølge første betragtning til denne forordning formålet med det integrerede system at skabe grundlag for, at reformen af den fælles landbrugspolitik kan iværksættes effektivt, idet navnlig de administrationsproblemer, som udspringer af, at der ved reformen er indført en række støtteordninger, hvor støtten afhænger af arealet, skal løses.

52 Der må derfor tages stilling til, om det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger er afstemt med betydningen af de således beskrevne formål, og om det er nødvendigt for at virkeliggøre dem.

53 Det bemærkes i den forbindelse, at den fastsatte sanktion, som er bortfald af retten til at få udbetalt oksekødspræmier, ikke er en abstrakt norm, men afspejler den begåede fejls grovhed. Selv om en landbruger, der i god tro begår en fejl, ikke handler svigagtigt i forbindelse med sine angivelser, står det dog fast, at der er tale om en grov fejl af betydeligt omfang. Da Fællesskabets institutioner har et vidt skøn på området, kan det ikke anses for ugrundet eller uforholdsmæssigt, at der for en sådan fejl anvendes en afskrækkende og effektiv sanktion som den, der er fastlagt i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92.

54 I forordning nr. 3887/92 fastsættes på baggrund af de forskellige ordningers særegenheder sanktioner, der er afpasset efter den begåede uregelmæssigheds grovhed. Det kan i så henseende fastslås, at selv om den sanktion, der pålægges en landbruger, der har angivet et areal, der er mere end 20% større end hans udtagne areal eller foderareal, er en af de strengeste sanktioner, der er indført ved denne forordning, fastsætter artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, dog endnu strengere sanktioner, nemlig udelukkelse fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår for landbrugere, der har afgivet urigtige oplysninger som følge af grov uagtsomhed, og fortabelse af enhver støtte i to år for landbrugere, der forsætligt har afgivet urigtige oplysninger, og dette gælder, uanset hvor stort et overskydende areal der er konstateret.

55 På baggrund heraf må det fastslås, at den sanktionsordning, der er indført ved artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92, for landbrugere, hvis faktisk fastslåede foderareal konstateres at være mere end 20% mindre end det, de i god tro har angivet i ansøgningen om arealstøtte, står i et passende forhold til de tilstræbte formål og er nødvendig for disses virkeliggørelse. Denne bestemmelse er derfor ikke i strid med proportionalitetsprincippet, der i øvrigt i niende betragtning til forordning nr. 3887/92 fremhæves som særlig betydningsfuldt.

56 Hvad dernæst retssikkerhedsprincippet angår, har NFU gjort gældende dels, at den af ministeriet forfægtede fortolkning af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 er uklar for så vidt angår spørgsmålet, om en angivelse af det udtagne areal, der er mere end 20% for stor, medfører tab af enhver ret til at få udbetalt støtte, der afhænger af markarealet, og dels, at der ikke er givet nogen definition af udtrykket »arealstøtte« i dette stykkes andet afsnit.

57 Domstolen har gentagne fastslået, at retssikkerhedsprincippet er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som kræver, at en ordning, der pålægger en afgiftspligtig byrder, er klar og utvetydig, for at han ikke skal være i tvivl om sine rettigheder og pligter, således at han kan handle derefter (jf. dom af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27).

58 Den omstændighed, at forordning nr. 3887/92 volder vanskeligheder ved fortolkningen, er ikke ensbetydende med, at forordningen udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. For det første skyldes disse vanskeligheder, at forordningen omhandler indviklede spørgsmål, og for det andet er det, som fremhævet af generaladvokaten i punkt 104 i forslaget til afgørelse, ved en opmærksom læsning af forordningen muligt at forstå, hvad dens bestemmelser, der henvender sig til en fagkyndig kreds af personer, går ud på, og hvilke virkninger deres anvendelse har.

59 På baggrund af det anførte må det derfor fastlås, at artikel 9 i forordning nr. 3887/92 ikke er i strid med retssikkerhedsprincippet.

60 Hvad endelig angår forbuddet mod forskelsbehandling har NFU gjort gældende, at artikel 9 i forordning nr. 3887/92 udgør en tilsidesættelse af dette princip, idet den foreskriver samme behandling af landbrugere, der ved en fejl i god tro har angivet et foderareal eller et udtaget areal, som er mere end 20% for stort, og landbrugere, der forsætligt eller groft uagtsomt er fremkommet med urigtige angivelser.

61 Efter Domstolens faste praksis kræver forbuddet mod forskelsbehandling, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. på linje hermed dom af 29.6.1995, sag C-56/94, SCAC, Sml. I, s. 1769, præmis 27).

62 Det fremgår klart af artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92, at der ikke ydes arealstøtte til landbrugere, der har angivet et udtaget areal eller et areal med markafgrøder, der er mere end 20% for stort, eller har angivet et mere end 20% for stort foderareal. Derimod udelukkes landbrugere, der forsætlig eller ved grov uagtsomhed er fremkommet med urigtige angivelser, efter nævnte forordnings artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, som det fremgår af præmis 54 i nærværende dom, i hvert fald fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår, og — hvis der er tale om en forsætlig urigtig angivelse — tillige fra støtteordningen for det følgende kalenderår. Disse sanktioner skal anvendes uden hensyn til forskellen mellem det angivne overskydende areal og det areal, der er fastslået under en kontrol.

63 Det må følgelig fastslås, at de sanktioner, der på den ene side pålægges landbrugere, der har angivet et udtaget areal eller et areal med markafgrøder, der er mere end 20% for stort, og landbrugere, der har angivet et foderareal, der er mere end 20% for stort, og på den anden side landbrugere, der forsætligt eller ved grov uagtsomhed er fremkommet med urigtige angivelser, er forskellige, og at artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 derfor ikke er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling.

64 Det må herefter fastslås, at gennemgangen af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om disse bestemmelsers lovlighed efter proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Det femte spørgsmål

65 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om det gyldigt i artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 har kunnet bestemmes, at en landbruger, hvis faktisk fastslåede areal konstateres at være mere end 20% mindre end det areal, som er angivet i støtteansøgningen, uden at der foreligger forsæt eller grov uagtsomhed fra hans side, udsættes for den sanktion, at arealstøtten for et særligt areal, dvs. et areal, der anvendes til en bestemt markafgrøde, fortabes fuldstændigt.

66 Det må fastslås, at det femte spørgsmål drejer sig om det tilfælde, at en landbruger har angivet et særligt areal, der skal anvendes til en markafgrøde, mere end 20% for stort og derfor har mistet retten til enhver godtgørelse vedrørende denne afgrøde, mens det tredje spørgsmål vedrører gyldigheden af ophævelsen af enhver ret til oksekødspræmier som følge af en angivelse af et for stort foderareal og til enhver godtgørelse for markafgrøder som følge af angivelse af et for stort braklagt areal.

67 Det er tilstrækkeligt i den forbindelse at bemærke, at artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 af de i præmis 51-64 i nærværende dom anførte grunde ikke udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, for så vidt som det deri er bestemt, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller uagtsomhed, ikke ydes nogen arealstøtte til landbrugere, hvis faktisk fastslåede areal konstateres at være mere end 20% mindre end det areal, der er angivet i støtteansøgningen.

68 Det femte spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemgangen af forordning nr. 3887/92 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i nævnte forordning, i det omfang det deri er bestemt, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, ikke ydes nogen

støtte for et særligt areal til landbrugere, hvis faktisk fastslåede areal konstateres at være mere end 20% mindre end det areal, der er angivet i støtteansøgningen.

Sagens omkostninger

69 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved kendelse af 31. oktober 1995, for ret:

1) Artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger skal — forud for ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995 — fortolkes således, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, består en forpligtelse til ikke at yde arealstøtte overhovedet, når forskellen mellem det angivne udtagne areal og det areal, der er fastslået ved en af myndighederne gennemført kontrol, udgør mere end 20%. Imidlertid skal på baggrund af artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, i

Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser — hvorefter senere fællesskabsretlige ændringsbestemmelser, der indfører mindre strenge sanktioner, skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed — ændringerne i henhold til forordning nr. 1648/95 af artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 anvendes på forhold fra tiden før forordning nr. 1648/95's ikrafttræden. Beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, skal derfor i overensstemmelse med artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92, som ændret ved forordning nr. 1648/95, ske på grundlag af det udtagne areal, der faktisk er fastslået, og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder.

2) Artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 skal fortolkes således, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, består en forpligtelse til ikke at yde oksekødspræmier overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede foderareal konstateres at være mere end 20% mindre end det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte.

3) Gennemgangen af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om disse bestemmelsers lovlighed efter proportionalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

4) Gennemgangen af forordning nr. 3887/92 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i nævnte forordning, i det omfang det deri er bestemt, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, ikke ydes nogen støtte for et særligt areal til landbrugere, hvis faktisk fastslåede areal konstateres at være mere end 20% mindre end det areal, der er angivet i støtteansøgningen.

Mancini Murray Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juli 1997.

R. Grass
Justitssekretær

G.F. Mancini
Formand for Sjette Afdeling