# DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 17 juli 1997 *

I mål C-354/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från High Court of Justice, Queen's Bench Division (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

**The Queen**

och

**Minister for Agriculture, Fisheries and Food,**

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

angående tolkningen och giltigheten av artikel 9 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem (EGT L 391, s. 36),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden G.F. Mancini (referent) samt domarna J.L. Murray och P.J.G. Kapteyn,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— National Farmers' Union m. fl., genom advokaterna E. H. Pijnacker Hordijk, Amsterdam, och T. P. J. Van Oers, Haag, samt P. Duffy, barrister, befullmäktigade av W. J. Neville, solicitor,

— Förenade kungarikets regering, genom L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av P. Watson, barrister, och

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom J. MacDonald Flett, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 22 januari 1997 av: National Farmers' Union m. fl., Förenade kungarikets regering och kommissionen,

och efter att den 6 mars 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division, har genom beslut av den 31 oktober 1995, som inkom till domstolens kansli den 20 november samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende flera frågor om tolkningen och giltigheten av artikel 9 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem (EGT L 391, s. 36).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan, å ena sidan, National Farmers' Union, som är jordbrukarnas nationella fackförening i England och Wales (nedan kallad NFU), och 120 enskilda jordbruksföretag och, å andra sidan, Minister for Agriculture, Fisheries and Food (nedan kallad MAFF), angående de sanktioner som den sistnämnda har ålagt dem med stöd av artikel 9 i förordning nr 3887/92. De har ifrågasatt såväl MAFF:s tolkning som dess tillämpning av denna artikel.

### De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

*Det stödsystem som är tillämpligt på nötkreatur*

Rådets förordning nr 805/68

3 I artikel 4a—4l i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2066/92 av den 30 juni 1992 om ändring

av förordning (EEG) nr 805/68 om upphävande av förordning (EEG) nr 468/87 om allmänna föreskrifter för det särskilda bidraget till nötköttsproducenter och förordning (EEG) nr 1357/80 om införandet av en bidragsordning för hållande av am- och dikor (EGT L 215, s. 49, nedan kallad förordning nr 805/68), föreskrivs att olika bidrag skall beviljas, däribland ett särskilt bidrag för handjur av nötkreatur och ett am- och dikobidrag.

4 Enligt artikel 4g i förordning nr 805/68 skall det totala antalet djur som kan berättiga till dessa bidrag begränsas av att man tillämpar en djurtäthetsfaktor inom företaget, vilken skall uttryckas som förhållandet mellan antalet djurenheter och den grovfoderareal som används till foder till företagets djur.

Kommissionens förordning nr 3886/92

5 I artikel 42.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 av den 23 december 1992 om tillämpningsföreskrifter för de bidragssystem som fastställs i rådets förordning nr 805/68 och om upphävande av förordningarna (EEG) nr 1244/82 och (EEG) nr 714/89 (EGT L 391, s. 20) föreskrivs att de behöriga myndigheterna skall fastställa det antal djurenheter som motsvarar det antal djur för vilka ett bidrag får beviljas med hänsyn till företagets grovfoderareal för varje producent som lämnar in en ansökan om arealstöd och en ansökan om särskilt bidrag eller am- och dikobidrag.

*Det stödsystem som är tillämpligt på jordbruksgrödor och uttag av jordbruksmark*

Rådets förordning nr 1765/92

6 I artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181,

s. 12) föreskrivs att gemenskapens producenter av jordbruksgrödor får ansöka om kompensationsbetalning enligt de villkor som fastställts i avdelning 1 i denna förordning. I artikel 2.2 andra stycket föreskrivs att kompensationsbetalningen beviljas för den areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk.

7 För att bli berättigade till denna betalning är producenterna enligt artikel 2.5 i förordning nr 1765/92 skyldiga att ta en del av den areal som deras jordbruksföretag omfattar ur produktionen för vilket de får ersättning.

*Tillämpningsföreskrifter för stödsystemen*

Rådets förordning nr 3508/92

8 I artikel 6.1 första strecksatsen i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa av stödsystemen inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1) föreskrivs att jordbrukaren, för att vara stödberättigad enligt ett eller flera gemenskapssystem, skall lämna in en ansökan om arealstöd med uppgifter om jordbruksskiften, inbegripet grovfoderarealer, och jordbruksskiften som omfattas av systemet med uttag av åkermark, samt de jordbruksskiften som lagts i träda.

Kommissionens förordning nr 3887/92

9 Enligt sjunde övervägandet i förordning nr 3887/92 "måste [det på ett effektivt sätt] kontrolleras ... att bestämmelserna för gemenskapsstöd uppfylls".

10 I nionde övervägandet anges att det bör antas bestämmelser som effektivt förhindrar och bestraffar oegentligheter och bedrägeri, men att det med beaktande av de särskilda förhållanden som gäller för de olika systemen bör fastställas sanktioner som är anpassade till hur allvarlig oegentligheten i fråga är och som kan leda så långt som till uteslutning från ett system.

11 Med stöd av artikel 4.4 i förordning nr 3887/92 skall deklaration om uttag av jordbruksmark och anmälan om grödor inlämnas tillsammans med ansökan om arealstöd eller utgöra en del av denna. I artikel 4.1 anges de uppgifter som skall framgå av en sådan ansökan.

12 Enligt artikel 6.1 i denna förordning skall den administrativa kontrollen och kontrollen på plats genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda.

13 Artikel 9 i förordning nr 3887/92 har följande lydelse:

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

3. Vid tillämpningen av punkt 1 och 2 skall hänsyn endast tas till grovfoderarealer, arealer tagna ur produktion och arealer med jordbruksgrödor för vilka olika stödbelopp tillämpas och vilka skall behandlas var för sig.

4. De arealer som fastställs i enlighet med bestämmelserna i punkt 1 och 3 i denna artikel för stödberäkning skall användas

— i samband med bestämmelser för uttag av jordbruksmark, vid beräkning av den maximala areal som berättigar producenter av jordbruksgrödor till kompensationsbetalning,

— vid beräkning av gränsen för de bidrag som anges i artikel 4g och 4h i förordning (EEG) nr 805/68 och vid beräkning av kompensationsbidraget.

I de fall som anges i punkt 2 första stycket första och andra strecksatsen, skall dock beräkningen av den maximala areal som berättigar producenter av jordbruksgrödor till utbetalning av kompensationsbidrag, göras på grundval av de faktiskt fastställda uttagna arealerna.

5. ..."

14 Medan det i alla andra språkversioner av artikel 9.4 första stycket talas om punkt 1—3, hänvisar den engelska, den finska och den svenska språkversionen emellertid till punkterna 1 och 3.

15 Genom kommissionens förordning (EG) nr 229/95 av den 3 februari 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 3887/92 samt av förordning (EG) nr 762/94 (EGT L 27, s. 3) rättades dessa sistnämnda versioner av artikel 9.4 första stycket, som hädanefter motsvarar förordningens övriga språkversioner. Den ändrade bestämmelsen hänvisar framdeles till "punkt 1—3", och inte längre till "punkterna 1 och 3".

Kommissionens förordningar nr 229/95 och nr 1648/95

16 I artikel 1 punkt 3 i förordning nr 229/95, varigenom artikel 9.4 i förordning nr 3887/92 ändrats, föreskrivs på följande sätt:

"4. a) De arealer som fastställs i enlighet med bestämmelserna i punkt 1—3 för stödberäkning skall användas

— i samband med bestämmelser för uttag av jordbruksmark, vid beräkning av den maximala areal som berättigar producenter av jordbruksgrödor till kompensationsbetalning,

— vid beräkning av gränsen för de bidrag som anges i artikel 4g och 4h i förordning (EEG) nr 805/68 och vid beräkning av kompensationsbidraget.

I de fall som anges i punkt 2 första stycket första och andra strecksatserna skall dock beräkningen av den maximala areal som berättigar producenter av jordbruksgrödor till kompensationsbetalning göras på grundval av de faktiskt fastställda uttagna arealerna och proportionellt för de olika grödorna.

b) ..."

17 I fjärde övervägandet i kommissionens förordning (EG) nr 1648/95 av den 6 juli 1995 om ändring av förordning nr 3887/92 (EGT L 156, s. 27) föreskrivs att "[f]ör att förenkla areal- och besättningssanktionerna bör bestämmelserna för tillämpningen av dem ändras. Eftersom reglerna för uttag har ändrats sedan

kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92, ändrad genom förordning (EG) nr 229/95, antogs, särskilt genom antagandet av bestämmelser som tillåter överföring av uttagsskyldigheten från producent till producent och frivilligt uttag, är det lämpligt att ändra sanktionerna".

18 I artikel 1 punkterna 5 och 6 i förordning nr 1648/95 har artikel 9.2 och 9.4 i förordning nr 3887/92 ändrats på följande sätt:

"5. I artikel 9.2 första stycket skall första och andra strecksatsen utgå och ersättas av följande:

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

6. Artikel 9.4 a skall ersättas av följande:

'De arealer som fastställs i enlighet med bestämmelserna i punkt 1, 2 och 3 i denna artikel för stödberäkning skall användas vid beräkning av gränsen för de bidrag som anges i artikel 4g och 4h i förordning (EEG) nr 805/68 och vid beräkning av kompensationsbidraget.

Beräkningen av den maximala areal som berättigar producenter av jordbruksgrödor till kompensationsbetalning skall göras på grundval av den uttagna arealen och proportionellt för de olika grödorna.'"

*Tillämpningen i tid av de administrativa sanktioner som föreskrivs i gemenskapernas rättsakter*

Rådets förordning nr 2988/95

19 I artikel 1.1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1) föreskrivs att "[f]ör att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten".

20 Enligt punkt 2 i samma artikel avses med oegentligheter varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning eller genom en otillbörlig utgift.

21 I artikel 2.2 i förordning nr 2988/95 föreskrivs att "[a]dministrativa sanktioner [endast] får beslutas om de har införts genom en gemenskapsrättsakt som föregår oegentligheten. Om förändringar senare görs i de bestämmelser om administrativa sanktioner som finns i en gemenskapsrättsakt, skall de bestämmelser som är minst ingripande tillämpas retroaktivt".

## Tvisten vid den nationella domstolen

22 Av beslutet om hänskjutande framgår att tvisten vid den nationella domstolen avser jordbrukare som i god tro har överskattat arealen av sina jordbruksmarker med över 20 procent då de har lämnat in stödansökningar, vilket har medfört allvarliga ekonomiska problem för dem på grund av de sanktioner som MAFF har ålagt dem med stöd av artikel 9 i förordning nr 3887/92.

23 När de uttagna arealerna har överskattats med över 20 procent beviljar MAFF enligt den hänskjutande domstolen för övrigt, med stöd av artikel 9 i denna förordning, inte något stöd för uttag av jordbruksmark eller för jordbruksgrödor. En överskattning som överstiger grovfoderarealen eller de arealer som används till produktionen av en särskild jordbruksgröda med 20 procent innebär dessutom att jordbrukarna inte får den ersättning som är förknippad med denna produktion.

24 Av akten i målet vid den nationella domstolen framgår även att de brittiska myndigheterna genom en skrivelse av den 22 februari 1995 underrättade kommissionen om att de ansåg att en vägran avseende alla betalningar i samband med jordbruksgrödor utgjorde en sanktion som inte stod i proportion till hur allvarlig oegentligheten i fråga var. Kommissionen svarade att sådana sanktioner inte var för ingripande men tillade emellertid att den redan hade avfattat ett förslag till ändring i förordning nr 3887/92 för att jordbrukarna skulle kunna få kompensationsbetalningar för sina jordbruksgrödor på grundval av de faktiskt fastställda uttagna arealerna.

25 NFU samt 120 enskilda jordbrukare har ifrågasatt MAFF:s tillämpning av artikel 9.2 och 9.4 i förordning nr 3887/92 och väckt talan vid den hänskjutande domstolen.

## Tolkningsfrågorna

26 Eftersom High Court of Justice anser att avgörandet av den tvist som är anhängig vid den förutsätter en tolkning av förordning nr 3887/92 samt en prövning av dess giltighet, har den beslutat att förklara målet vilande och begära att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1) Skall artikel 9.2—9.4 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 (före ikraftträdandet av förordning nr 1648/95) tolkas så, att den innebär att en jordbrukare, vars faktiskt fastställda areal som tagits ur produktion är mindre än vad som angetts i ansökan om arealstöd, skall vägras alla arealbaserade betalningar när skillnaden är större än 20 procent, men uppsåt eller grov oaktsamhet inte har konstaterats?

2) Skall artikel 9.2—9.4 i kommissionens förordning nr 3887/92 (före ikraftträdandet av förordning nr 1648/95) tolkas så, att den innebär att en jordbrukare, vars faktiskt fastställda grovfoderarealer är mindre än de som angetts i ansökan om arealstöd, skall vägras alla bidrag för nötkreatur när skillnaden är större än 20 procent, men uppsåt eller grov oaktsamhet inte har konstaterats?

3) Om den första och/eller den andra frågan besvaras jakande, är artikel 9.2—9.4 i kommissionens förordning nr 3887/92 (före ikraftträdandet av förordning nr 1648/95) helt eller delvis ogiltig på grund av åsidosättande av någon gemenskapsrättslig princip, framför allt principerna om rättssäkerhet, icke-diskriminering och/eller proportionalitet?

4) Hur skall artikel 9.2—9.4 i kommissionens förordning nr 3887/92 (före ikraftträdandet av förordning nr 1648/95) tolkas, om den första och/eller den andra frågan besvaras nekande?

5) Om man bortser från svaren på fråga 1—4, är kommissionens förordning nr 3887/92 giltig och rättsenlig till den del det däri föreskrivs sanktioner som innebär att en jordbrukare, vars faktiskt fastställda areal är mindre än vad som angetts i ansökan om bidrag, förlorar hela den särskilda arealbaserade betalningen när skillnaden är större än 20 procent, men uppsåt eller grov oaktsamhet inte har konstaterats?"

## Den första frågan och den första delen av den fjärde frågan

27 Den hänskjutande domstolen vill genom sin första fråga i huvudsak få veta om artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92, före ikraftträdandet av förordning nr 1648/95, skall tolkas så, att den, då uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger, föreskriver att alla betalningar som hänger samman med jordbruksmarkerna skall avbrytas, när skillnaden mellan den uttagna areal som har angetts och den som har fastställts vid en kontroll av de behöriga myndigheterna är större än 20 procent. Om denna fråga besvaras nekande, vill den hänskjutande domstolen, genom den första delen av den fjärde frågan, få veta hur dessa bestämmelser skall tolkas.

28 Det skall i detta avseende inledningsvis erinras om att felet i den ursprungliga engelska språkversionen av artikel 9.4 första stycket i förordning nr 3887/92 har rättats genom antagandet av förordning nr 229/95, vilket framgår av punkt 13—15 i denna dom.

29 Enligt NFU innebär uttrycket "inget arealbaserat stöd", vilket återfinns i artikel 9.2 andra stycket i förordning nr 3887/92, att inget stöd skall beviljas med avseende på den överskattade arealen, nämligen den areal som har lagts i träda. NFU har gjort gällande att denna tolkning bekräftas av artikel 9.3 där det föreskrivs att hänsyn till grovfoderarealer, arealer tagna ur produktion och arealer avsedda för olika jordbruksgrödor tas var för sig. Om jordbrukaren skulle mista rätten till samtliga kompensationsbetalningar som hänger samman med de arealer som har tagits ur produktion, skulle han emellertid enligt artikel 9.4 i förordning nr 3887/92 bevara rätten att få stöd för jordbruksmark på grundval av de arealer tagna ur produktion

vilka har fastställts vid en kontroll. Enligt NFU innebär de ändringar som infördes genom förordning nr 1648/95 endast en förklaring av hur artikel 9.4 skall tillämpas utan att de medför någon betydande ändring.

30 Den brittiska regeringen anser däremot att det följer av artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 att det inte fastställs några uttagna arealer när överskattningen utgör mer än 20 procent av de uttagna jordbruksmarkerna. Regeringen anser således att en sådan överskattning skulle ha samma verkan som att det skulle fastställas att det inte fanns någon areal i den mening som avses i förordningen. Med beaktande av att den uttagna areal som har fastställts i enlighet med artikel 9.2 används som grund vid beräkningen av den maximala areal som berättigar till utbetalning av kompensationsbidrag, kan det inte beviljas något arealbaserat stöd.

31 Det skall i detta avseende konstateras att en jordbrukare — såsom klart framgår av artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 och i synnerhet av uttrycket "inget arealbaserat stöd [skall] beviljas" — inte anses ha tagit någon mark ur produktion i den mening som avses i förordningen, om skillnaden mellan de uttagna arealer som faktiskt har fastställts vid en kontroll och den areal som har angetts i en stödansökan är större än 20 procent. Med beaktande av att den faktiskt fastställda uttagna arealen används som grund för beräkningen av den areal som berättigar till stöd för jordbruksgrödor mister jordbrukaren helt sin rätt till detta stöd.

32 Även om det är riktigt att det i artikel 9.4 i förordning nr 3887/92 föreskrivs att beräkningen av den maximala areal som berättigar producenter av jordbruksgrödor till utbetalning av kompensationsbidrag skall göras på grundval av de faktiskt fastställda uttagna arealerna, är det likväl så, att denna bestämmelse är tillämplig endast när skillnaden mellan den faktiskt fastställda uttagna arealen och den areal som har angetts på grund av ett fel som har gjorts i god tro ligger mellan 2 och 20 procent. Artikel 9.4 är således inte tillämplig på fel som överstiger 20 procent, såsom de fel som tvisten i målet vid den nationella domstolen avser, även om felet skulle ha gjorts i god tro.

33 Dessutom skall det konstateras att de ändringar i artikel 9 i förordning nr 3887/92 som har gjorts genom förordning nr 1648/95 stöder sig på den tolkning enligt vilken det innan den sistnämnda förordningen trädde i kraft inte fastställdes någon uttagen areal alls när deklarationen om uttag av jordbruksmark i stödansökan översteg den vid en kontroll fastställda arealen med över 20 procent och enligt vilken det följaktligen inte fanns någon grund på vilken det skulle ha varit möjligt att beräkna några kompensationsbetalningar för jordbruksgrödor.

34 Av det ovan anförda följer att artikel 9.2—9.4, före ikraftträdande av förordning nr 1648/95, skall tolkas så, att där föreskrivs att alla betalningar som grundas på jordbruksmark skall dras in när skillnaden mellan den uttagna areal som har angetts och den areal som har fastställts vid en kontroll av de behöriga myndigheterna är större än 20 procent när uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger.

35 Det skall emellertid även erinras om att det i artikel 9.4 i förordning nr 3887/92, i dess lydelse enligt ändringen genom förordning nr 1648/95, föreskrivs mildare sanktioner när jordbrukaren i god tro har lämnat in felaktiga uppgifter om uttag av jordbruksmark i sin stödansökan. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att beräkningen av den maximala areal som berättigar producenter av jordbruksgrödor till kompensationsbetalning skall göras på grundval av den faktiskt fastställda uttagna arealen och proportionellt för de olika grödorna. Dessa bestämmelser har trätt i kraft efter de faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen har att ta ställning till.

36 Domstolen frågade genom en skrivelse av den 9 december 1996 NFU, den brittiska regeringen och kommissionen om de mot bakgrund av artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 2988/95, där det fastställs att senare förändringar i gemenskapsrättsliga bestämmelser som medför mindre ingripande sanktioner skall tillämpas retroaktivt, ansåg att de ändringar som hade införts genom förordning nr 1648/95 skulle påverka svaren på tolkningsfrågorna.

37 NFU anser att domstolen, för det fall att den tolkning av artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 som den har förespråkat inte skulle godtas, på grundval av artikel 2.2 i förordning nr 2988/95 skulle och borde rentav fastställa att de mindre ingripande sanktioner som föreskrivs i förordning nr 1648/95 skall tillämpas retroaktivt på de jordbrukare som i god tro har överskattat sina uttagna arealer med över 20 procent. Även kommissionen har gjort gällande att en lindrigare påföljd skall tillämpas i fråga om uppgifter där den uttagna arealen har överskattats med över 20 procent, eftersom artikel 2.2 i förordning nr 2988/95 innebär att en överskattning med över 20 procent som har gjorts i god tro i ett sådant fall inte längre leder till en förlust av samtliga betalningar för jordbruksgrödor.

38 Den brittiska regeringen har däremot gjort gällande att det inte i någon av bestämmelserna i förordning nr 2988/95 föreskrivs att bestämmelserna i förordning nr 1648/95 skall tillämpas retroaktivt på omständigheter som har uppkommit innan förordningen antogs.

39 Det skall i detta avseende erinras om att, såsom framgår av tionde övervägandet i förordning nr 2988/95, ett av syftena med denna förordning är att "med hänsyn till gemenskapens regelverk och de bestämmelser som anges i de särskilda gemenskapsregler som redan finns när denna förordning träder i kraft, fastställa lämpliga bestämmelser för att undvika en kumulation av gemenskapssanktioner av ekonomisk art och nationella straffrättsliga sanktioner som åläggs samma person för samma förhållanden". Av denna förordning följer följaktligen att den även är tillämplig på de gemenskapsförordningar som förekom vid den tidpunkt då den trädde i kraft, inbegripet förordning nr 3887/92.

40 Eftersom de oriktiga uppgifter som avses i artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 utgör en oegentlighet i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 och en vägran att utge stöd för grödor utgör en administrativ sanktion i den mening som avses i artikel 2.2, är den sistnämnda förordningen således tillämplig i målet vid den nationella domstolen.

41 Den första frågan skall under dessa omständigheter besvaras på så sätt att artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92, före ikraftträdandet av förordning nr 1648/95, skall tolkas så, att den — när uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger — föreskriver indragande av alla betalningar som grundas på jordbruksmark när skillnaden mellan den uttagna areal som har angetts och den areal som har fastställts vid en kontroll av de behöriga myndigheterna är större än 20 procent. Mot bakgrund av artikel 2.1 och 2.2 i förordning nr 2988/95, där det föreskrivs att senare förändringar i gemenskapsrättsliga bestämmelser som medför mindre ingripande sanktioner skall tillämpas retroaktivt, är likväl de ändringar i artikel 9.4 i förordning nr 3887/92 vilka har gjorts genom förordning nr 1648/95 tillämpliga på de faktiska omständigheter som har uppstått före förordningens ikraftträdande. Beräkningen av de maximala arealer som berättigar producenter av jordbruksgrödor till kompensationsbetalning skall följaktligen, enligt artikel 9.4 i förordning nr 3887/92, i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 1648/95, göras på grundval av den faktiskt fastställda uttagna arealen och proportionellt för de olika grödorna.

## Den andra frågan och den andra delen av den fjärde frågan

42 Den nationella domstolen vill genom sin andra fråga i huvudsak få veta om artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 skall tolkas så, att den, då uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger, föreskriver indragande av alla betalningar för nötkreatur till jordbruksföretag vilkas grovfoderareal som har fastställts efter en kontroll av de behöriga myndigheterna visar sig vara över 20 procent mindre än vad som har angetts i stödansökan. Om denna fråga besvaras nekande, vill den hänskjutande domstolen genom den andra delen av den fjärde frågan få veta hur dessa bestämmelser skall tolkas.

43 Eftersom den enligt artikel 9.4 i förordning nr 3887/92 faktiskt fastställda grovfoderarealen skall användas vid beräkning av bidragen och av de skäl som har nämnts i punkt 31—33 i denna dom, i en situation där skillnaden mellan denna areal och den grovfoderareal som har angetts i stödansökan är större än 20 procent, och

jordbrukaren inte anses ha tagit någon jordbruksmark ur produktion i den mening som avses i denna förordning varför dessa jordbrukare inte skall beviljas något bidrag för nötkreatur, skall denna fråga besvaras jakande, vilket parterna för övrigt inte har bestridit.

44 Även om de sanktioner som är tillämpliga på jordbrukare som har överskattat sina uttagna arealer med över 20 procent har mildrats genom förordning nr 1648/95, har den inte förändrat situationen för de jordbrukare som har gjort ett fel i god tro avseende mer än 20 procent av grovfoderarealen, vilket innebär att de sanktioner som är tillämpliga på sådana fel inte har förändrats.

45 Även efter att förordning nr 1648/95 trädde i kraft beviljas följaktligen de jordbrukare som överskattar sin grovfoderareal med över 20 procent inte något bidrag för nötkreatur. Den andra delen av den fjärde frågan saknar således föremål.

46 Den andra frågan skall således besvaras på så sätt att artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 skall tolkas så, att där föreskrivs att när uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger skall alla bidrag för nötkreatur till jordbrukare dras in när deras faktiskt fastställda grovfoderareal visar sig vara över 20 procent mindre än vad som angetts i ansökan om arealstöd.

## Den tredje frågan

47 Den hänskjutande domstolen vill genom sin tredje fråga i huvudsak få veta om artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 är giltig med beaktande av särskilt principerna om rättssäkerhet, icke-diskriminering och proportionalitet.

48 Det skall i detta avseende erinras om att svaren på den första frågan samt den första delen av den andra frågan innebär att man inte har ifrågasatt giltigheten av artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 vad gäller de jordbrukare som, utan att uppsåt eller grov oaktsamhet föreligger, i sina stödansökningar har överskattat den uttagna arealen med över 20 procent. Den tredje frågan avser följaktligen i huvudsak huruvida denna bestämmelse är giltig till den del där föreskrivs att när uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger skall stöd för nötkreatur till jordbrukare dras in, om deras faktiskt fastställda grovfoderareal visar sig vara över 20 procent mindre än vad som har angetts i ansökan om arealstöd.

49 Vad inledningsvis gäller proportionalitetsprincipen skall det erinras om att det av domstolens rättspraxis framgår att frågan huruvida en viss gemenskapsrättslig bestämmelse strider mot proportionalitetsprincipen bör avgöras utifrån en prövning av dels om de medel som föreskrivs i förordningen är ägnade att leda till att förordningens mål uppnås, dels om dessa medel går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (se bland annat dom av den 9 november 1995 i mål C-426/93, Tyskland mot rådet, REG 1995 s. I-3723, punkt 42).

50 Domstolen har vid åtskilliga tillfällen även angett att gemenskapsinstitutionerna åtnjuter ett stort utrymme för egna bedömningar när det rör sig om bedömningen av en invecklad situation. Vid granskningen av lagenligheten i utövningen av en sådan behörighet måste domstolen således begränsa sig till att undersöka om denna utövning lider av ett uppenbart fel eller maktmissbruk eller om institutionen uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för egna bedömningar (se i detta avseende dom av den 29 februari 1996 i de förenade målen C-296/93 och C-307/93, Frankrike och Irland mot kommissionen, REG 1996 s. I-795, punkt 31).

51 Vad gäller förordning nr 3887/92 framgår det klart av punkt 10 i den förevarande domen att dess syfte är att införa bestämmelser som effektivt förhindrar och bestraffar oegentligheter och bedrägeri. Dessutom är syftet med det integrerade systemet enligt första övervägandet i denna förordning att göra det möjligt att genomföra reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken på ett effektivt sätt och i synnerhet att lösa de administrativa problem som följer av att flera arealbaserade stödsystem införs.

52 Det skall således prövas om det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem är förenligt med betydelsen av de således beskrivna syftena och om det är nödvändigt för att uppnå dessa.

53 Det skall i detta avseende framhållas att den införda sanktionen, nämligen förlust av rätten till bidrag för nötkreatur, inte är schablonmässig utan beror på omfattningen av det fel som har gjorts. Även om en jordbrukare som har gjort ett fel i god tro lämnar in sina uppgifter utan avsikt till bedrägeri, är omfattningen av hans fel dock ansenlig. Med beaktande av det stora utrymme för egna bedömningar som gemenskapsinstitutionerna har på området kan det inte anses oberättigat eller oproportionerligt att för ett sådant fel ålägga en sådan avskräckande och effektiv sanktion som den som föreskrivs i artikel 9.2 andra stycket i förordning nr 3887/92.

54 Med beaktande av särdragen hos de olika systemen föreskrivs i förordning nr 3887/92 sanktioner som är anpassade till hur allvarlig oegentligheten i fråga är. Även om den sanktion som åläggs en jordbrukare som har lämnat in uppgifter där han har överskattat de uttagna arealerna eller grovfoderarealerna med över 20 procent utgör en av de mest betungande sanktioner som har införts genom denna förordning, är det i detta avseende likväl så att det i artikel 9.2 tredje stycket föreskrivs ännu strängare sanktioner, nämligen att jordbrukare som till följd av grov oaktsamhet har lämnat in oriktiga uppgifter skall uteslutas från det berörda stödsystemet under kalenderåret i fråga och att jordbrukare som uppsåtligen har lämnat in oriktiga uppgifter skall uteslutas från samtliga stödsystem under två år. Detta gäller oberoende av hur stor överskattning som har konstaterats.

55 Det skall under dessa omständigheter konstateras att det sanktionssystem som har införts genom artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 och som är tillämpligt på de jordbrukare vilkas faktiskt fastställda grovfoderareal visar sig vara över 20 procent mindre än vad som i god tro har angetts i ansökan om arealstöd är anpassat till de eftersträvade syftena och är nödvändigt för att uppnå dem. Denna bestämmelse står således inte i strid med proportionalitetsprincipen vars betydelse det för övrigt erinras om i nionde övervägandet i denna förordning.

56 Vad vidare gäller principen om rättssäkerhet har NFU gjort gällande dels att den tolkning av artikel 9.2 i förordning nr 3887/92 som MAFF har stött är tvetydig vad gäller frågan om en överskattning av den uttagna arealen med 20 procent medför en förlust av samtliga utbetalningar på grund av jordbruksmark eller ej, dels att begreppet "arealbaserat stöd", som används i andra stycket, inte har definierats.

57 Såsom domstolen upprepade gånger har konstaterat, utgör principen om rättssäkerhet en grundläggande gemenskapsrättslig princip som bland annat ställer krav på att en reglering som innebär att de skattskyldiga påförs avgifter skall vara klar och exakt, så att den skattskyldige på ett otvetydigt sätt kan känna till sina rättigheter och skyldigheter och själv vidta åtgärder i enlighet därmed (dom av den 13 februari 1996 i mål C-143/93, Van Es Douane Agenten, REG 1996 s. I-431, punkt 27).

58 Även om förordning nr 3887/92 är svårtolkad, innebär detta emellertid inte att den står i strid med principen om rättssäkerhet. Dels beror dessa svårigheter på att området i fråga är invecklat, dels är det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 104 i sitt förslag till avgörande, genom att noggrant läsa förordningen möjligt att begripa betydelsen och följderna av en tillämpning av dess bestämmelser, vilka är avsedda för experter på området.

59 Det skall med beaktande av dessa överväganden således konstateras att artikel 9 i förordning nr 3887/92 inte utgör en överträdelse av principen om rättssäkerhet.

60 Vad slutligen gäller principen om icke-diskriminering har NFU gjort gällande att eftersom fel som har gjorts i god tro genom att överskatta grovfoderarealen eller den uttagna arealen med över 20 procent och oriktiga uppgifter som jordbrukare har lämnat in till följd av grov oaktsamhet eller uppsåtligen behandlas på samma sätt, utgör artikel 9 i förordning nr 3887/92 en överträdelse av denna princip.

61 Det följer av en fast rättspraxis att principen om icke-diskriminering förutsätter att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika med mindre än att en sådan behandling är objektivt berättigad (se i detta avseende dom av den 29 juni 1995 i mål C-56/94, SCAC, REG 1995 s. I-1769, punkt 27).

62 Det framgår klart av artikel 9.2 andra stycket i förordning nr 3887/92 att inget arealbaserat stöd beviljas om jordbrukaren i sin deklaration har överskattat den uttagna arealen eller jordbruksmarken med över 20 procent eller om djuruppfödaren har överskattat sin grovfoderareal med över 20 procent. Enligt artikel 9.2 tredje stycket i denna förordning, och såsom framgår av punkt 54 i den förevarande domen, är det däremot så, att jordbrukare som uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet har lämnat in oriktiga uppgifter skall uteslutas från det berörda stödsystemet under kalenderåret i fråga och att jordbrukare som uppsåtligen har lämnat in oriktiga uppgifter skall uteslutas från stödsystemet även under påföljande kalenderår. Dessa sanktioner åläggs oberoende av hur stor överskattning som har konstaterats vid en jämförelse mellan den areal som har angetts och den som har fastställts vid en kontroll.

63 Det skall följaktligen konstateras att det föreskrivs olika sanktioner å ena sidan för jordbrukare som i sin deklaration har överskattat den uttagna arealen eller jordbruksmarken med över 20 procent och djuruppfödare som i sin deklaration har överskattat grovfoderarealen med över 20 procent respektive å andra sidan för jordbrukare som uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet har lämnat in oriktiga uppgifter, vilket innebär att artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 inte utgör ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering.

64 Det skall således konstateras att en granskning av artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 inte har visat på några omständigheter som kan ifrågasätta dess giltighet med beaktande av principerna om proportionalitet, rättssäkerhet och icke-diskriminering.

## Den femte frågan

65 Den hänskjutande domstolen vill genom sin femte fråga i huvudsak få veta om artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 är giltig till den del det däri föreskrivs att en jordbrukare, vars fastställda areal är mindre än vad som angetts i ansökan om bidrag, förlorar hela den särskilda arealbaserade betalningen, det vill säga för den areal som är avsedd för en viss jordbruksgröda, när den faktiskt fastställda arealen visar sig vara över 20 procent mindre än den areal som har angetts i stödansökan, utan att uppsåt eller grov oaktsamhet skulle föreligga.

66 Det skall konstateras att medan den tredje frågan rör giltigheten av indragningen av alla bidrag för nötkreatur på grund av en överskattning av grovfoderarealen och alla betalningar på grund av jordbruksmark till följd av en överskattning av den areal som har lagts i träda, rör den femte frågan en situation där en jordbruksföretagare har överskattat särskilt jordbruksmarkens areal med över 20 procent och av den anledningen fråntagits alla betalningar på grund av denna gröda.

67 Det är i detta avseende tillräckligt att anföra att av samma skäl som de som har nämnts i punkt 51—64 i den förevarande domen utgör inte artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 ett åsidosättande av principerna om proportionalitet, rättssäkerhet och icke-diskriminering genom att där föreskrivs att en jordbrukare vars faktiskt fastställda areal visar sig vara över 20 procent mindre än vad som angetts i stödansökan mister den särskilda arealbaserade betalningen då uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger.

68 Den femte frågan skall således besvaras på så sätt att en granskning av artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 inte har visat på några omständigheter som skulle kunna leda till ett ifrågasättande av dess giltighet, i den del det däri föreskrivs att en jordbrukare, vars faktiskt fastställda areal är mindre än vad som angetts i ansö-

kan om bidrag, förlorar hela den särskilda arealbaserade betalningen när den faktiskt fastställda arealen visar sig vara över 20 procent mindre än den areal som har angetts i stödansökan, utan att uppsåt eller grov oaktsamhet skulle föreligga.

## Rättegångskostnader

69 De kostnader som har förorsakats Förenade kungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 31 oktober 1995 förts vidare av High Court of Justice, Queen's Bench Division — följande dom:

**1) Artikel 9.2—9.4 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem, före ikraftträdandet av kommissionens förordning (EG) nr 1648/95 av den 6 juli 1995, skall tolkas så, att där föreskrivs att när uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger skall alla betalningar som grundas på jordbruksmark indras när skillnaden mellan den uttagna areal som har angetts och den areal som har fastställts vid en kontroll av de behöriga myndigheterna är större än 20 procent. Mot bakgrund av artikel 2.1 och 2.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om**

skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, där det föreskrivs att senare förändringar i gemenskapsrättsliga bestämmelser som medför mindre ingripande sanktioner skall tillämpas retroaktivt, är likväl de ändringar i artikel 9.4 i förordning nr 3887/92 vilka har gjorts genom förordning nr 1648/95 tillämpliga på de faktiska omständigheter som har uppstått före förordningens ikraftträdande. Beräkningen av de maximala arealer som berättigar producenter av jordbruksgrödor till kompensationsbetalning skall följaktligen, enligt artikel 9.4 i förordning nr 3887/92, i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 1648/95, göras på grundval av den faktiskt fastställda uttagna arealen och proportionellt för de olika grödorna.

2) Artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 skall tolkas så, att där föreskrivs att när uppsåt eller grov oaktsamhet inte föreligger skall alla bidrag för nötkreatur till jordbrukare dras in, om deras faktiskt fastställda grovfoderareal visar sig vara över 20 procent mindre än vad som angetts i ansökan om arealstöd.

3) En granskning av artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 har inte visat på några omständigheter som kan ifrågasätta dess giltighet med beaktande av principerna om proportionalitet, rättssäkerhet och icke-diskriminering.

4) En granskning av artikel 9.2—9.4 i förordning nr 3887/92 har inte visat på några omständigheter som kan leda till ett ifrågasättande av dess giltighet, i den del det däri föreskrivs att en jordbrukare, vars faktiskt fastställda areal är mindre än vad som angetts i ansökan om bidrag, förlorar hela den särskilda arealbaserade betalningen när den faktiskt fastställda arealen visar sig vara över 20 procent mindre än den areal som har angetts i stödansökan, utan att uppsåt eller grov oaktsamhet skulle föreligga.

Mancini Murray Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 juli 1997.

R. Grass G.F. Mancini

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen