URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

1. Juli 2004 *

In der Rechtssache C-295/02

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Gisela Gerken

gegen

Amt für Agrarstruktur Verden

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36), der Artikel 44, 53 und 54 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 327, S. 11) und des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1)

* Verfahrenssprache: Deutsch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans, der Richter J.-P. Puissochet und R. Schintgen sowie der Richterinnen F. Macken (Berichterstatterin) und N. Colneric,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von G. Gerken, vertreten durch Rechtsanwalt R. Mawick,

— des Amtes für Agrarstruktur Verden, vertreten durch H. v. d. Goltz als Bevollmächtigten,

— der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing und M. Lumma als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Niejahr als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Amtes für Agrarstruktur Verden, vertreten durch J. Haselhoff als Bevollmächtigten, der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma, und der Kommission, vertreten durch M. Niejahr, in der Sitzung vom 11. Dezember 2003,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Dezember 2003

folgendes

Urteil

1 Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 1. August 2002, beim Gerichtshof eingegangen am 19. August 2002, gemäß Artikel 234 EG eine Frage nach der Auslegung des Artikels 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36), der Artikel 44, 53 und 54 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 327, S. 11) und des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen der Landwirtin Gisela Gerken und dem Amt für Agrarstruktur Verden (im Folgenden: Amt) über eine nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 gegen Frau Gerken verhängte Sanktion.

Rechtlicher Rahmen

Beihilferegelung für Rinder

Die Verordnung (EWG) Nr. 805/68

3 Artikel 4b der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2066/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Änderung der Verordnung Nr. 805/68 und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 468/87 mit allgemeinen Bestimmungen zur Regelung der Sonderprämie für Rindfleischerzeuger sowie der Verordnung (EWG) Nr. 1357/80 zur Einführung einer Prämienregelung für die Erhaltung des Mutterkuhbestandes (ABl. L 215, S. 49) (im Folgenden: Verordnung Nr. 805/68) sieht Folgendes vor:

„(1) Erzeuger, die in ihrem Betrieb männliche Rinder halten, können auf Antrag eine Sonderprämie erhalten. Diese Prämie wird im Rahmen der regionalen Höchstgrenzen je Kalenderjahr und Betrieb für höchstens 90 Tiere jeder einzelnen der in Absatz 2 genannten Altersklassen gezahlt.

(2) Die Prämie wird höchstens zweimal im Leben jedes männlichen Rindes gezahlt,

— zum ersten Mal nach Erreichen eines Alters von 10 Monaten,

— zum zweiten Mal nach Erreichen eines Alters von 22 Monaten.

..."

Durchführungsbestimmungen zu den Beihilferegelungen

Die Verordnung (EWG) Nr. 3508/92

4 Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b erster Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1) richtet jeder Mitgliedstaat ein solches System (im Folgenden: integriertes System) ein, das im Sektor der tierischen Produktion für die Prämienregelungen zugunsten der Rindfleischerzeuger gemäß den Artikeln 4a bis 4h der Verordnung Nr. 805/68 gilt.

Die Verordnung Nr. 3887/92

5 Die Verordnung Nr. 3887/92 legt nach ihrem Artikel 1 die Durchführungsbestimmungen für das mit der Verordnung Nr. 3508/92 geschaffene integrierte System fest.

6 Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 lautet:

„Wird festgestellt, dass die Zahl der in einem Beihilfeantrag angegebenen Tiere über der Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere liegt, so wird der Beihilfebetrag auf der Grundlage der Zahl der festgestellten Tiere berechnet. Vorbehaltlich höherer Gewalt und nach Anwendung von Absatz 5 wird der betreffende Beihilfesatz jedoch wie folgt gekürzt:

a) für den Fall eines höchstens 20 Tiere betreffenden Antrags

— um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese nicht mehr als 2 Tiere beträgt;

— um den doppelten Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese mehr als 2, aber höchstens 4 Tiere beträgt.

Liegt die festgestellte Differenz über 4 Tieren, so wird keinerlei Beihilfe gewährt;

...

Die Prozentsätze unter Buchstabe a) sind auf der Grundlage der beantragten Anzahl ... zu berechnen.

Handelt es sich jedoch um falsche Angaben, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, so wird der betreffende Betriebsinhaber ausgeschlossen

— von der Gewährung der betreffenden Beihilfe im betreffenden Kalenderjahr

und

— im Falle absichtlich gemachter falscher Angaben von der Gewährung derselben Beihilfe im folgenden Kalenderjahr.

Wenn der Erzeuger infolge höherer Gewalt nicht seiner Haltungspflicht nachkommen konnte, so bleibt der Prämienanspruch für die Zahl der bei Eintreten der höheren Gewalt tatsächlich prämienfähigen Tiere erhalten.

In keinem Falle werden Prämien für mehr als die im Beihilfeantrag angegebene Zahl der Tiere gewährt.

...“

Die Verordnung Nr. 2419/2001

7 Die Verordnung Nr. 3887/92 wurde durch Artikel 53 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 aufgehoben.

8 Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 sieht vor, dass die dort in Titel IV — „Grundlage für die Berechnung der Beihilfen, Kürzungen und Ausschlüsse" — vorgesehenen Kürzungen und Ausschlüsse keine Anwendung finden, wenn der Betriebsinhaber sachlich richtige Angaben vorgelegt hat oder auf andere Weise belegen kann, dass ihn keine Schuld trifft.

9 Nach Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 derselben Verordnung gilt die Verordnung Nr. 3887/92 weiter für Beihilfeanträge, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen.

10 Artikel 54 der Verordnung Nr. 2419/2001 bestimmt:

„(1) Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

(2) Sie gilt für Beihilfeanträge, die sich auf ab dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen.

..."

Zeitlicher Anwendungsbereich der in den Rechtsakten der Gemeinschaften vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Sanktionen

Die Verordnung Nr. 2988/95

11 Artikel 1 der Verordnung Nr. 2988/95 sieht vor:

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

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

12 Artikel 2 Absatz 2 derselben Verordnung lautet:

„Eine verwaltungsrechtliche Sanktion kann nur verhängt werden, wenn sie in einem Rechtsakt der Gemeinschaften vor dem Zeitpunkt der Unregelmäßigkeit vorgesehen wurde. Bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend."

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

13 Am 21. Dezember 1995 beantragte Frau Gerken nach Artikel 4b der Verordnung Nr. 805/68 eine Sonderprämie für zwölf männliche Rinder der ersten und zweiten Altersklasse.

14 Mit Bescheid vom 21. Juni 1996 lehnte das Amt diesen Antrag für sieben der zwölf Rinder ab, weil Frau Gerken nicht den Nachweis erbracht habe, dass die Tiere das vom Gemeinschaftsrecht geforderte Alter hatten. Unter Bezug auf Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 versagte es ihr auch die Prämien für die restlichen fünf Rinder.

15 Nach erfolglosem Widerspruch bei der Bezirksregierung Lüneburg erhob Frau Gerken am 23. Juli 1998 Klage beim Verwaltungsgericht Stade (Deutschland). Vor diesem Gericht konnte sie das Alter von drei der sieben in Rede stehenden Rinder nachweisen. Das Amt erklärte sich daher bereit, Frau Gerken für diese drei Rinder und die fünf anderen, deren Alter bereits belegt worden war, nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 eine anteilig gekürzte Prämie zu gewähren.

16 Mit Urteil vom 17. Februar 2000 entschied das Verwaltungsgericht, dass das Amt den Antrag von Frau Gerken hinsichtlich der vier anderen Rinder, deren Alter nicht belegt worden war, zu Recht abgelehnt habe. Dabei sei unerheblich, ob das Amt seine Verwaltungspraxis in Bezug auf die Art des Nachweises des Alters der Rinder geändert habe.

17 Hinsichtlich der restlichen acht Rinder war das Verwaltungsgericht jedoch der Auffassung, dass Frau Gerken nicht nur nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 eine gekürzte Prämie zustehe, sondern dass sie einen Anspruch auf die vollständige Prämie habe. Die in dieser Bestimmung vorgesehenen Sanktionen seien vorliegend nicht anwendbar, da Frau Gerken keine betrügerischen oder falschen Angaben gemacht habe.

18 Gegen diesen letzten Teil des erstinstanzlichen Urteils legte das Amt Berufung beim Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht ein.

19 Dieses Gericht stellt zunächst fest, dass Frau Gerken für vier der zwölf in ihrem Beihilfeantrag angegebenen Rinder nicht den erforderlichen Altersnachweis erbracht habe und dass nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3887/92 die Beihilfe um den doppelten Prozentsatz der festgestellten Differenz zu kürzen sei, wenn diese vier Tiere betrage. Unter Bezugnahme auf das Urteil vom 16. Mai 2002 in der Rechtssache C-63/00 (Schilling und Nehring, Slg. 2002, I-4483), wonach die in dieser Bestimmung vorgesehenen Sanktionen auch dann anzuwenden seien, wenn die Differenz zwischen der angegeben und der festgestellten Zahl von Tieren nicht auf einer falschen Erklärung des Antragstellers beruhe, vertritt das vorlegende Gericht den Standpunkt, dass die genannten Sanktionen demnach auf Frau Gerken anzuwenden seien.

20 Allerdings weist das Gericht darauf hin, dass Frau Gerken mit ihrem Beihilfeantrag eine Leukosebescheinigung des Amtstierarztes des Landkreises Verden vorgelegt habe. Bis Anfang 1996 habe das Amt jedoch derartige Bescheinigungen als Nachweis des Alters der Rinder akzeptiert; diese Praxis habe es aufgrund zweier ministerieller Erlasse von März und Juni 1996 erst nach der Antragstellung durch Frau Gerken geändert. Daher habe Frau Gerken „sachlich richtige Angaben" im Sinne von Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 vorgelegt, und es treffe sie keine Schuld im Sinne dieser Bestimmung, jedenfalls nicht im Hinblick auf den ihr gegenüber erhobenen Vorwurf, das Alter der vier fraglichen Rinder nicht nachgewiesen zu haben.

21 Daher stellt sich dem vorlegenden Gericht die Frage, ob es die in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Sanktionen anwenden muss. Es stellt fest, dass diese Verordnung durch Artikel 53 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 aufgehoben worden sei, dass letztere aber nach ihrem Artikel 54 Absatz 1 erst am 13. Dezember 2001 in Kraft getreten sei. Im Übrigen gelte die Verordnung Nr. 3887/92 nach Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 weiter für Beihilfeanträge, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume bezögen. Folglich sei gegenüber Frau Gerken die in Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehene Sanktion anzuwenden.

22 Das vorlegende Gericht verweist jedoch darauf, dass nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 bei späteren Änderungen von Gemeinschaftsbestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend anwendbar seien.

23 In der Erwägung, dass die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits eine Auslegung der Bestimmungen der Verordnungen Nrn. 3887/92, 2988/95 und 2419/2001 erforderlich mache, hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist der Beihilfebetrag auch dann nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 3887/92 zu kürzen, wenn die im Zeitpunkt der Geltung dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift beantragte Sonderprämie für männliche Rinder dem Betriebsinhaber aus Rechtsgründen nicht gewährt werden kann, er aber im Sinne des Artikels 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 sachlich richtige Angaben vorgelegt hat oder auf andere Weise belegen kann, dass ihn keine Schuld trifft?

Zur Vorlagefrage

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

24 Das für die Beklagte des Ausgangsverfahrens zuständige Niedersächsische Ministerium für Ernährung (im Folgenden: Ministerium) und das Amt sind der Auffassung, dass die in der Verordnung Nr. 2419/2001 vorgesehenen weniger schweren Sanktionen im Ausgangsverfahren nicht anwendbar seien.

25 In den Artikeln 53 Absatz 1 und 54 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 sei eindeutig bestimmt, dass die Verordnung Nr. 3887/92 mit dem Inkrafttreten der neuen Verordnung aufgehoben worden sei und dass diese nur auf Beihilfeanträge angewandt werden könne, die sich auf ab dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume bezögen. Folglich sei die Verordnung Nr. 2419/2001 nicht auf Prämienanträge anzuwenden, die vorhergehende Antragsjahre beträfen.

26 Ebenso wenig sei Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 anzuwenden. Diese Bestimmung beziehe sich auf Sanktionen im Zusammenhang mit einer Änderung von Gemeinschaftsrecht, während mit der Verordnung Nr. 2419/2001 die Verordnung Nr. 3887/92 aufgehoben worden sei.

27 Aus Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 könne Frau Gerken für sich keinen Vertrauensschutz ableiten. Die Prämienbehörde sei berechtigt, sich das Vorliegen der Voraussetzungen für die Prämiengewährung auch nach der Bewilligung nachweisen zu lassen. Außerdem sei der Antragsteller verpflichtet, noch bis zum Ablauf des vierten Jahres, das dem Kalenderjahr der Prämiengewährung folge, nachzuweisen, dass die Voraussetzungen der Prämiengewährung vorlägen. Diesen Nachweis habe Frau Gerken jedoch für vier der fraglichen Rinder

nicht erbringen können. Sollte Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 dennoch auf den vorliegenden Fall anwendbar sein, so wäre aufgrund dessen lediglich auf die Anwendung von Ausschlüssen und Kürzungen zu verzichten, nicht jedoch auf die Ablehnung der Prämiengewährung für die vier betroffenen Rinder.

28 Wenn die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2419/2001 von dem Rückwirkungsgebot nach der Verordnung Nr. 2988/95 hätten erfasst werden sollen, obwohl mit der erstgenannten Verordnung die Verordnung Nr. 3887/92 einschließlich ihrer Sanktionsbestimmungen aufgehoben worden sei, so hätte dies nach Ansicht des Ministeriums und des Amtes in der Verordnung Nr. 2419/2001 ausdrücklich bestimmt werden müssen.

29 Nach Ansicht der deutschen Regierung sind die Sanktionen nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 im vorliegenden Fall weiter anzuwenden. Die Anwendung dieser Vorschrift stehe weder zu Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 noch zu allgemeinen rechtsstaatlichen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts im Widerspruch.

30 Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 könne zulässigerweise so ausgelegt werden, dass er nur dann gelte, wenn spezielle Übergangsvorschriften in sektorspezifischen Sonderregelungen wie z. B. Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 fehlten. Diese letztgenannte Vorschrift, die bestimme, welche Regeln über das integrierte System vor oder nach einem bestimmten Zeitpunkt anwendbar seien, sei nämlich lex specialis zum Rückwirkungsgebot des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95.

31 Was die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts angehe, so widerspreche der Umstand, dass das in der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehene integrierte

System nach Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 weiter für Beihilfeanträge gelte, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume bezögen, weder dem Grundsatz des Vertrauensschutzes noch dem Rückwirkungsverbot. Frau Gerken werde lediglich nach der Rechtslage behandelt, die für die von ihr beantragten Prämienzeiträume gegolten habe. Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 verwehre es ihr, sich auf eine günstigere Regelung zu berufen, die erst in Kraft getreten sei, nachdem sie ihren streitigen Antrag gestellt habe.

32 Nach Ansicht der deutschen Regierung sprechen die Unterschiede in den Kontroll- und Sanktionssystemen der Verordnungen Nrn. 3887/92 und 2419/2001 für die von ihr vorgeschlagene Antwort. Während nach dem System der älteren Verordnung maßnahmebezogen kontrolliert und sanktioniert worden sei, werde nach dem System der neuen Verordnung betriebsbezogen kontrolliert und sanktioniert. Wenn Kontrollen nach der Verordnung Nr. 3887/92 stattgefunden hätten, dann seien sie nicht betriebsbezogen durchgeführt worden und umfassten daher nicht alle für Rinder geltenden gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen. Folglich lägen keine betriebsbezogenen Kontrollergebnisse vor, die für eine betriebsbezogene Sanktionierung notwendig wären. Somit verbiete es sich, systemgebundene Elemente der Verordnung Nr. 2419/2001 wie deren Artikel 44 Absatz 1 in das Kontroll- und Sanktionssystem der Verordnung Nr. 3887/92 zu übertragen.

33 Die Kommission verweist einleitend darauf, dass der Gerichtshof im Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 (National Farmers' Union u. a., Slg. 1997, I-4559, Randnrn. 39 bis 41) bereits entschieden habe, dass das in Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehene Gebot der Rückwirkung weniger strenger Sanktionen im Rahmen der Verordnung Nr. 3887/92 grundsätzlich Anwendung finde.

34 Der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende Sachverhalt erfülle die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Rückwirkungsgebots.

35 Erstens verstoße ein Betriebsinhaber, der für nicht-prämienfähige Tiere einen Beihilfeantrag stelle, gegen eine Gemeinschaftsbestimmung und begehe damit eine Unregelmäßigkeit im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95.

36 Zweitens sei das integrierte System mit der Einführung des Artikels 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 dahin geändert worden, dass die darin vorgesehenen Sanktionen keine Anwendung fänden, wenn der Betriebsinhaber sachlich richtige Angaben vorgelegt habe oder auf andere Weise belegen könne, dass ihn keine Schuld treffe. In derartigen Fällen führe die Vorschrift mithin zu einer im Vergleich zu der Regelung der Verordnung Nr. 3887/92 weniger strengen verwaltungsrechtlichen Sanktion.

37 Die Anwendung des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 im vorliegenden Fall sei auch nicht durch die in den Artikeln 53 und 54 der Verordnung Nr. 2419/2001 enthaltenen Bestimmungen über das Inkrafttreten und den zeitlichen Anwendungsbereich dieser Verordnung ausgeschlossen. Zusammen mit der spiegelbildlichen Bestimmung des Artikels 54 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 solle deren Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 lediglich gewährleisten, dass die sich auf die Zeit vor dem 1. Januar 2002 beziehenden Beihilfeanträge auch weiterhin auf der Grundlage der auf sie ursprünglich anwendbaren Verordnung Nr. 3887/92 abgewickelt werden könnten und nicht ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Regimes diesem unterworfen würden. Hingegen sei es nicht die Absicht des Verordnungsgebers gewesen, durch diese Vorschriften die Anwendung des in Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 normierten Rückwirkungsgebots für weniger strenge verwaltungsrechtliche Sanktionen im Rahmen des integrierten Systems auszuschließen.

38 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission allerdings eingeräumt, dass es einen Unterschied gebe zwischen den Fällen, in denen das Rückwirkungsgebot nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 Anwendung finde, und den Fällen, in denen dies nicht geschehe. Das Rückwirkungsgebot sei dann nicht anwendbar, wenn die in einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung enthaltenen Sanktionsbestimmungen in einer neuen Verordnung gänzlich neu strukturiert würden.

39 Zur Anwendung des Artikels 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 im vorliegenden Fall führt die Kommission aus, dass eine andere Auslegung als die von ihr vorgeschlagene Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 einen Großteil seiner praktischen Wirksamkeit nähme. Ein Ausschluss der Anwendung des Rückwirkungsgebots könne nur dann angenommen werden, wenn dies in einem Rechtstext ausdrücklich so bestimmt sei. Die Artikel 53 und 54 der Verordnung Nr. 2419/2001 enthielten jedoch keine derartige ausdrückliche Bestimmung.

Würdigung durch den Gerichtshof

40 Mit seiner Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 dahin auszulegen ist, dass die zuständigen Behörden im Fall eines Beihilfeantrags „Tiere", der in den zeitlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3887/92 fällt und eine Unregelmäßigkeit enthält, die eine Sanktion nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a dieser letztgenannten Verordnung nach sich zieht, rückwirkend die Bestimmungen des Artikels 44 der Verordnung Nr. 2419/2001 anzuwenden haben, weil diese Bestimmungen das beanstandete Verhalten weniger schwer ahnden.

41 Einleitend ist darauf zu verweisen, dass mit der Verordnung Nr. 3887/92 nach ihrer siebten und ihrer neunten Begründungserwägung das Ziel verfolgt wird, die Einhaltung der Bestimmungen über Gemeinschaftsbeihilfen wirksam zu kontrollieren und Vorschriften zur Vermeidung und wirksamen Ahndung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen aufzustellen.

42 Mit Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 sollen wirksam und abschreckend nicht nur betrügerische oder grob fahrlässige Angaben geahndet werden, sondern alle Unregelmäßigkeiten, die ein Betriebsinhaber in seinem Beihilfeantrag begeht (vgl. Urteil Schilling und Nehring, Randnr. 27).

43 Nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3887/92, die in Kraft war, als der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Beihilfeantrag gestellt wurde, ist der Beihilfesatz um den doppelten Prozentsatz der festgestellten Differenz zu kürzen, wenn diese mehr als zwei, aber höchstens vier Tiere beträgt.

44 Entsprechend der Auslegung dieser Vorschrift in der Rechtsprechung wird der Beihilfesatz danach auch dann gekürzt, wenn die Differenz zwischen der Zahl der angegebenen und der Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere nicht auf falschen Angaben des Antragstellers, sondern darauf beruht, dass hinsichtlich einzelner Tiere die Prämienvoraussetzungen nicht erfüllt sind (vgl. Urteil Schilling und Nehring, Randnr. 42).

45 Die Verordnung Nr. 3887/92 wurde durch Artikel 53 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 aufgehoben, nachdem Frau Gerken ihren streitigen Beihilfeantrag gestellt hatte. Die letztgenannte Verordnung umfasst auch Durchführungsbestimmungen für das integrierte System in Bezug auf bestimmte Gemeinschaftsbeihilferegelungen, die mit der Verordnung Nr. 3508/92 geschaffen wurden.

46 Nach Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 finden die dort in Titel IV vorgesehenen Kürzungen und Ausschlüsse keine Anwendung, wenn der Betriebsinhaber sachlich richtige Angaben vorgelegt hat oder auf andere Weise belegen kann, dass ihn keine Schuld trifft.

47 Außerdem bestimmt die Verordnung Nr. 2988/95 in ihrem Artikel 2 Absatz 2 u. a., dass bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend gelten.

48 Daher ist zu prüfen, ob diese Vorschrift unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens Anwendung findet.

49 Zunächst ist die Unregelmäßigkeit, die im Beihilfeantrag von Frau Gerken festgestellt wurde und auf die Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 Anwendung finden könnte, d. h. der Umstand, dass sie einen Antrag für Rinder gestellt hat, für die sie nicht nachgewiesen hatte, dass sie das vorgeschriebene Alter hatten, eine Unregelmäßigkeit im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95.

50 Sodann stellt die Kürzung oder gar Aufhebung einer Beihilfe „Tiere" eine verwaltungsrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 dar (vgl. in diesem Sinne Urteile National Farmers' Union u. a., Randnr. 40, sowie Schilling und Nehring, Randnrn. 26 und 27).

51 Des Weiteren wurden die in der Verordnung Nr. 3887/92 für Beihilfeanträge vorgesehenen Sanktionsregelungen später mit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2419/2001 geändert.

52 Schließlich führte Artikel 44 Absatz 1 der letztgenannten Verordnung Bestimmungen ein, die weniger schwere Sanktionen als Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 vorsahen.

53 Dem Vorbringen der deutschen Regierung, die rückwirkende Anwendung dieser weniger schweren Sanktionen entsprechend Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 müsse nach den Artikeln 53 Absatz 1 Satz 2 und 54 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 ausgeschlossen sein, ist nicht zu folgen.

54 Die letztgenannten Bestimmungen sehen vor, dass die Verordnung Nr. 3887/92 weiter für Beihilfeanträge gilt, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen, und dass die Verordnung Nr. 2419/2001 für Beihilfeanträge gilt, die sich auf ab dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen.

55 Aus der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2988/95 ergibt sich jedoch, dass ein allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamer rechtlicher Rahmen festgelegt werden muss, um den Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wirksam zu bekämpfen. Ferner sind nach der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2988/95 die Verhaltensweisen, die Unregelmäßigkeiten darstellen, sowie die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und die entsprechenden Sanktionen im Einklang mit dieser Verordnung in sektorbezogenen Regelungen vorgesehen.

56 Daraus folgt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der Kontrollen und Sanktionen der auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts begangenen Unregelmäßigkeiten mit dem Erlass der Verordnung Nr. 2988/95 eine Reihe allgemeiner Grundsätze aufgestellt hat und vorgeschrieben hat, dass grundsätzlich alle sektorbezogenen Verordnungen diese Grundsätze beachten.

57 Nichts in der Verordnung Nr. 2419/2001 weist darauf hin, dass mit ihr der in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 aufgestellte Grundsatz der rückwirkenden Anwendung weniger schwerer Sanktionen ausgeschlossen werden sollte.

58 Daher sind die Artikel 53 Absatz 1 Satz 2 und 54 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001 dahin auszulegen, dass sie der Anwendung dieses Grundsatzes nicht entgegenstehen.

59 Unbeschadet der Frage, ob auch die anderen Bestimmungen des Titels IV der Verordnung Nr. 2419/2001 über die Grundlage für die Berechnung der Beihilfen sowie über Kürzungen und Ausschlüsse nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 unter bestimmten Umständen rückwirkend angewandt werden können, sind nach dieser Vorschrift die weniger strengen Bestimmungen des Artikels 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 rückwirkend auf Beihilfeanträge anzuwenden, die in den zeitlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 3887/92 fallen.

60 Daraus folgt, dass die in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehene Sanktion der Kürzung der Beihilfe um einen bestimmten Prozentsatz nach Maßgabe der festgestellten Differenz bei der Zahl der Tiere dann nicht anzuwenden ist, wenn ein landwirtschaftlicher Betriebsinhaber nach Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 nachweist, dass er für einen noch nicht abschließend beschiedenen Beihilfeantrag sachlich richtige Angaben vorgelegt hat, oder auf andere Weise belegt, dass ihn hinsichtlich der Unregelmäßigkeiten in dem genannten Beihilfeantrag keine Schuld trifft.

61 Nach alledem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 dahin auszulegen ist, dass die zuständigen Behörden im Fall eines Beihilfeantrags „Tiere", der in den zeitlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3887/92 fällt und eine Unregelmäßigkeit enthält, die eine Sanktion nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a dieser letztgenannten Verordnung nach sich zieht, rückwirkend die Bestimmungen des Artikels 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 anzuwenden haben, weil diese Bestimmungen das beanstandete Verhalten weniger schwer ahnden.

Kosten

62 Die Auslagen der deutschen Regierung und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Niedersächsischen Oberwaltungsgericht mit Beschluss vom 1. August 2002 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ist dahin auszulegen, dass die zuständigen Behörden im Fall eines Beihilfeantrags „Tiere", der in den zeitlichen Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kon-

trollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen fällt und eine Unregelmäßigkeit enthält, die eine Sanktion nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a dieser letztgenannten Verordnung nach sich zieht, rückwirkend die Bestimmungen des Artikels 44 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen anzuwenden haben, weil diese Bestimmungen der Verordnung Nr. 2419/2001 das beanstandete Verhalten weniger schwer ahnden.

Timmermans Puissochet Schintgen

Macken Colneric

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. Juli 2004.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Zweiten Kammer

C. W. A Timmermans