ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
1 juli 2004 *

In zaak C-295/02,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (Duitsland), in het aldaar aanhangige geding tussen

Gisela Gerken

en

Amt für Agrarstruktur Verden,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 10, lid 2, sub a, van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 391, blz. 36), de artikelen 44, 53 en 54 van verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 327, blz. 11), en artikel 2, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken (rapporteur) en N. Colneric, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— G. Gerken, vertegenwoordigd door R. Mawick, Rechtsanwalt,

— het Amt für Agrarstruktur Verden, vertegenwoordigd door H. v. d. Goltz als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en M. Lumma als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Niejahr als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van het Amt für Agrarstruktur Verden, vertegenwoordigd door J. Haselhoff als gemachtigde; de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Niejahr, ter terechtzitting van 11 december 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 december 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 1 augustus 2002, binnengekomen bij het Hof op 19 augustus daaraanvolgend, heeft het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 10, lid 2, sub a, van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 391, blz. 36), de artikelen 44, 53 en 54 van verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 327, blz. 11), en artikel 2, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1).

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen G. Gerken, landbouwster, en het Amt für Agrarstruktur Verden (bureau voor de landbouwstructuur te Verden; hierna: „Amt") met betrekking tot de sanctie die haar is opgelegd krachtens artikel 10, lid 2, van verordening nr. 3887/92.

Rechtskader

De steunregeling voor runderen

Verordening (EEG) nr. 805/68

3 Artikel 4b van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2066/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot wijziging van verordening nr. 805/68 en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 468/87 tot vaststelling van de algemene voorschriften van het stelsel van de speciale premie voor producenten van rundvlees, alsmede van verordening (EEG) nr. 1357/80 tot instelling van een premieregeling voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand (PB L 215, blz. 49; hierna: „verordening nr. 805/68"), luidt:

„1. Aan rundvleesproducenten die op hun bedrijf mannelijke runderen houden kan op hun verzoek een speciale premie worden verleend. Deze premie wordt per kalenderjaar en per bedrijf tot het regionale maximum voor ten hoogste 90 dieren voor elke in lid 2 bedoelde leeftijdsgroep toegekend.

2. De premie wordt voor elk mannelijk rund ten hoogste tweemaal toegekend,

— de eerste keer als het rund 10 maanden oud is,

— de tweede keer nadat het rund 22 maanden oud is geworden.

[...]"

De uitvoeringsbepalingen van de steunregelingen

Verordening (EEG) nr. 3508/92

4 Overeenkomstig artikel 1, lid 1, sub b, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1), voert elke lidstaat een dergelijk systeem (hierna: „GBCS") in dat in de sector van de dierlijke productie van toepassing is op de regelingen inzake de premie voor producenten van rundvlees, ingesteld bij de artikelen 4a tot en met 4h van verordening nr. 805/68.

Verordening nr. 3887/92

5 Verordening nr. 3887/92 bevat naar luid van haar artikel 1 uitvoeringsbepalingen betreffende het bij verordening nr. 3508/92 ingestelde GBCS.

6 Artikel 10, lid 2, van verordening nr. 3887/92 luidt:

„Wanneer wordt vastgesteld dat het aantal in een steunaanvraag aangegeven dieren groter is dan het aantal bij de controle geconstateerde dieren, wordt het steunbedrag berekend op basis van het aantal geconstateerde dieren. Behoudens overmacht en na toepassing van lid 5 wordt het steunbedrag per eenheid echter verlaagd met:

a) betreffende een steunaanvraag voor maximaal 20 dieren

— het percentage dat overeenkomt met het vastgestelde verschil indien dit kleiner [dan] of gelijk is aan twee dieren,

— het dubbele [van het] percentage dat overeenkomt met het vastgestelde verschil indien dit [groter is dan twee en] kleiner [dan] of gelijk is aan vier dieren.

Er wordt geen steun toegekend wanneer het vastgestelde verschil meer dan vier dieren bedraagt.

[...]

De percentages sub a worden berekend op basis van de in de steunaanvraag aangegeven dieren [...]

Is evenwel opzettelijk of door grove nalatigheid een onjuiste aangifte gedaan, dan wordt het betrokken bedrijfshoofd uitgesloten van toepassing van:

— de betrokken steunregeling voor het betrokken kalenderjaar en

— bij opzettelijk onjuiste aangiften dezelfde steunregeling voor het volgende kalenderjaar.

Indien de producent zijn verplichting om dieren aan te houden wegens overmacht niet heeft kunnen nakomen, blijft het recht op de premie gelden voor het aantal dieren dat er feitelijk voor in aanmerking kwam op het tijdstip waarop het betrokken geval van overmacht zich voordeed.

In geen geval worden premies toegekend voor een groter aantal dieren dan het in de steunaanvraag vermelde aantal.

[...]"

Verordening nr. 2419/2001

7 Verordening nr. 3887/92 is ingetrokken bij artikel 53, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 2419/2001.

8 Artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 bepaalt dat de in titel IV van die verordening („Grondslag voor de berekening van steunbedragen, kortingen en uitsluitingen") bedoelde kortingen en uitsluitingen niet van toepassing zijn wanneer het bedrijfshoofd feitelijk juiste gegevens heeft verschaft of wanneer hij anderszins kan bewijzen dat hem geen schuld treft.

9 Krachtens artikel 53, lid 1, tweede zin, van die verordening blijft verordening nr. 3887/92 van toepassing op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die beginnen vóór 1 januari 2002.

10 Artikel 54 van verordening nr. 2419/2001 luidt:

„1. Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.*

2. Zij is van toepassing op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die op of na 1 januari 2002 ingaan.

[...]"

De toepassing in de tijd van de in gemeenschapshandelingen voorziene administratieve sancties

Verordening nr. 2988/95

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

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

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

12 Artikel 2, lid 2, van deze verordening luidt:

„Geen administratieve sanctie kan worden opgelegd dan uit kracht van een aan de onregelmatigheid voorafgegaan gemeenschapsbesluit. In geval van latere wijziging van de bepalingen van een gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, worden de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht toegepast."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

13 Op 21 december 1995 vroeg Gerken krachtens artikel 4b van verordening nr. 805/68 een speciale premie aan voor twaalf mannelijke runderen van de eerste en de tweede leeftijdsgroep.

14 Bij besluit van 21 juni 1996 wees het Amt deze aanvraag af voor zeven van de twaalf dieren, op grond dat Gerken niet had bewezen dat de dieren voldeden aan het door het gemeenschapsrecht gestelde leeftijdsvereiste. Overeenkomstig artikel 10, lid 2, sub a, van verordening nr. 3887/92 weigerde het ook de premie voor de resterende vijf runderen.

15 Nadat zij tevergeefs bezwaar had ingediend bij de Bezirksregierung Lüneburg, stelde Gerken op 23 juli 1998 beroep in bij het Verwaltungsgericht Stade (Duitsland). Daar leverde zij het bewijs van de leeftijd van drie van de zeven betrokken runderen. Het Amt verklaarde zich dan ook bereid Gerken voor deze drie runderen en voor de vijf andere waarvan de leeftijd reeds was aangetoond, een ingevolge artikel 10, lid 2, sub a, van verordening nr. 3887/92 evenredig gekorte premie toe te kennen.

16 Bij vonnis van 17 februari 2000 besliste het Verwaltungsgericht dat het Amt voor de vier andere runderen waarvan de leeftijd niet was aangetoond de aanvraag van Gerken terecht had afgewezen. Het merkte daarbij op dat het niet relevant was of het Amt zijn administratieve praktijk inzake het bewijs van de leeftijd van de runderen had gewijzigd.

17 Het Verwaltungsgericht was echter van oordeel dat Gerken voor de andere acht runderen recht had op de volledige premie, en niet op overeenkomstig artikel 10, lid 2, sub a, van verordening nr. 3887/92 gekorte premies. Het wees er immers op dat de in die bepaling voorziene sancties in casu niet konden worden opgelegd, aangezien Gerken geen frauduleuze of onjuiste aangifte had gedaan.

18 Het Amt stelde tegen dit laatste deel van het vonnis in eerste aanleg hoger beroep in bij het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht.

19 Deze rechterlijke instantie stelt allereerst vast dat Gerken niet het vereiste bewijs heeft geleverd van de leeftijd van vier van de twaalf in haar steunaanvraag vermelde runderen en dat krachtens artikel 10, lid 2, sub a, tweede streepje, van verordening nr. 3887/92 het steunbedrag moet worden verlaagd met het dubbele van het percentage dat overeenkomt met het verschil indien dit gelijk is aan vier dieren. Onder verwijzing naar het arrest van 16 mei 2002, Schilling en Nehring (C-63/00, Jurispr. blz. I-4483), volgens hetwelk de in die bepaling voorziene sancties ook moeten worden opgelegd wanneer de omstandigheid dat het aantal aangegeven dieren hoger is dan het aantal bij de controle geconstateerde dieren, niet het gevolg is van een onjuiste aangifte door de aanvrager, meent de verwijzende rechter dat aan Gerken dus die sancties moeten worden opgelegd.

20 Hij merkt evenwel op dat Gerken tot staving van haar steunaanvraag een verklaring van de officiële veearts van de Landkreis Verden heeft overgelegd, waaruit blijkt dat de runderen leukosevrij waren. Volgens de verwijzende rechter was het tot begin 1996 vaste praktijk van het Amt om dergelijke verklaringen te aanvaarden als bewijs van de leeftijd van de dieren. Deze praktijk is eerst na de indiening van de aanvraag van Gerken gewijzigd op grond van twee ministeriële besluiten van maart en juni 1996. De verwijzende rechter meent dan ook dat Gerken „feitelijk juiste gegevens" heeft verschaft in de zin van artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 en dat haar geen schuld treft in de zin van die bepaling, althans niet wat het verwijt betreft dat zij de leeftijd van de vier betrokken runderen niet heeft bewezen.

21 Derhalve vraagt de verwijzende rechter zich af of hij de in artikel 10, lid 2, sub a, van verordening nr. 3887/92 voorziene sancties moet toepassen. Deze verordening is ingetrokken bij artikel 53, lid 1, eerste zin, van verordening nr. 2419/2001, maar deze laatste is overeenkomstig haar artikel 54, lid 1, pas op 13 december 2001 in werking getreden. Krachtens artikel 53, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 2419/2001 blijft verordening nr. 3887/92 van toepassing op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die beginnen vóór 1 januari 2002. Hij leidt daaruit af dat op Gerken de in artikel 10, lid 2, van die verordening voorziene sanctie moet worden toegepast.

22 De verwijzende rechter herinnert er evenwel aan dat volgens artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 in geval van latere wijziging van gemeenschapsrechtelijke bepalingen waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht worden toegepast.

23 Van oordeel dat de beslechting van het bij hem aanhangige geding uitlegging van de verordeningen nrs. 3887/92, 2988/95 en 2419/2001 vereist, heeft het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet het steunbedrag ook dan ingevolge artikel 10, lid 2, sub a, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 3887/92 worden gekort, wanneer de speciale premie voor mannelijke runderen die is aangevraagd toen deze gemeenschapsrechtelijke bepaling gold, op juridische gronden niet aan het bedrijfshoofd kan worden toegekend, maar hij in de zin van artikel 44, lid 1, van verordening (EG) nr. 2419/2001 wel feitelijk juiste gegevens heeft verschaft of anderszins kan bewijzen dat hem geen schuld treft?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

24 Het voor verweerder in het hoofdgeding bevoegde Niedersächsische Ministerium für Ernährung (ministerie van Voedselvoorziening van de deelstaat Niedersachsen; hierna: „ministerie") en het Amt menen dat de minder strenge sancties waarin verordening nr. 2419/2001 voorziet, in het hoofdgeding niet kunnen worden toegepast.

25 Uit de artikelen 53, lid 1, en 54, lid 2, van verordening nr. 2419/2001 blijkt duidelijk dat verordening nr. 3887/92 is ingetrokken bij de inwerkingtreding van de nieuwe verordening en dat deze laatste slechts van toepassing is op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die op of na 1 januari 2002 ingaan. Derhalve kan verordening nr. 2419/2001 niet worden toegepast op premieaanvragen voor vroegere jaren.

26 Ook artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/1995 kan niet worden toegepast. Deze bepaling verwijst naar sancties die worden opgelegd in het kader van een wijziging van het gemeenschapsrecht, terwijl verordening nr. 3887/92 bij verordening nr. 2419/2001 is ingetrokken.

27 Volgens het ministerie kan Gerken aan artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 geen bescherming van gewettigd vertrouwen ontlenen. De met de toekenning van de premies belaste instantie mag verlangen dat het bewijs wordt geleverd dat de voorwaarden voor toekenning van de premie zijn vervuld, zelfs wanneer die al is toegekend. Bovendien moet de aanvrager van de steun tot het eind van het vierde jaar na het kalenderjaar waarin de premie is toegekend, kunnen bewijzen dat aan de toekenningsvoorwaarden is voldaan. Voor vier van de betrokken

runderen was verzoekster daartoe niet in staat. Indien artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 toch op deze zaak van toepassing was, zou daarom enkel mogen worden afgezien van de toepassing van de uitsluitingen en kortingen, maar niet van de weigering om voor de vier betrokken runderen steun te verlenen.

28 Het ministerie en het Amt menen dat indien ondanks de intrekking van verordening nr. 3887/92, met inbegrip van de bepalingen die sancties instellen, bij verordening nr. 2419/2001, de bepalingen van deze laatste verordening onder de in verordening nr. 2988/95 gestelde regel van retroactieve toepassing zouden moeten vallen, dat in verordening nr. 2419/2001 uitdrukkelijk had moeten worden bepaald.

29 De Duitse regering meent dat in casu nog steeds de sancties van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 3887/92 moeten worden toegepast. Toepassing van deze bepaling druist niet in tegen artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 of de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

30 Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 kan volgens haar aldus worden uitgelegd dat het niet van toepassing is wanneer er specifieke overgangsbepalingen zijn zoals die waarin wordt voorzien in specifieke sectoriële regelingen, bijvoorbeeld artikel 53, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 2419/2001. Deze laatste bepaling, die preciseert welke regels inzake het GBCS voor of na een bepaalde datum van toepassing zijn, is volgens de Duitse regering een lex specialis tegenover de in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 neergelegde regel van toepassing met terugwerkende kracht.

31 Wat de algemene beginselen van gemeenschapsrecht betreft, druist het feit dat het GBCS waarin verordening nr. 3887/92 voorziet, krachtens artikel 53, lid 1, tweede

zin, van verordening nr. 2419/2001 van toepassing blijft op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die beginnen vóór 1 januari 2002, niet in tegen het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen of het verbod op retroactieve maatregelen. Gerken wordt slechts behandeld overeenkomstig het recht dat vigeerde gedurende de periode waarvoor zij een premie heeft aangevraagd. Artikel 53, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 2419/2001 verbiedt haar een beroep te doen op een gunstiger regeling die van kracht geworden is nadat zij de betrokken aanvraag heeft ingediend.

32 Volgens de Duitse regering pleiten de verschillen in de systemen van controle en sanctionering van de verordeningen nrs. 3887/92 en 2419/2001 voor het door haar voorgestelde antwoord. Terwijl de controles en sancties in de regeling van de oude verordening waren toegespitst op de verschillende steunaanvragen, worden in de regeling van de nieuwe verordening de controles verricht en de sancties genomen in het kader van een geïntegreerde benadering, die is gebaseerd op het bedrijf. De Duitse regering stelt dat wanneer controles zijn verricht op grond van verordening nr. 3887/92, zij niet zijn verricht volgens de benadering gebaseerd op het bedrijf en zij derhalve geen betrekking hadden op alle gemeenschapsverordeningen inzake runderen. Men beschikt dan ook niet over enig resultaat van een controle die is toegespitst op het bedrijf en die kan leiden tot sancties die ook op het bedrijf zijn toegespitst. Elementen die verband houden met de regeling van verordening nr. 2419/2001, zoals artikel 44, lid 1, daarvan, kunnen dus niet worden overgenomen in de controle- en sanctieregeling van verordening nr. 3887/92.

33 De Commissie herinnert er allereerst aan dat het Hof in het arrest van 17 juli 1997, National Farmers' Union e.a. (C-354/95, Jurispr. blz. I-4559, punten 39-41), reeds heeft geoordeeld dat de regel van de retroactieve toepassing van minder strenge sancties in artikel 2, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 2988/95 in beginsel ook geldt in het kader van verordening nr. 3887/92.

34 De aan het hoofdgeding ten gronde liggende feiten voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van deze regel van retroactieve toepassing.

35 In de eerste plaats schendt een bedrijfshoofd dat een steunaanvraag indient voor dieren die daarvoor niet in aanmerking komen, een bepaling van gemeenschapsrecht en begaat het dus een onregelmatigheid in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95.

36 In de tweede plaats heeft de invoering van artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 het GBCS aldus gewijzigd dat de daarin voorziene sancties niet van toepassing zijn wanneer het bedrijfshoofd feitelijk juiste gegevens heeft verschaft of wanneer hij anderszins kan bewijzen dat hem geen schuld treft. In dat geval leidt deze bepaling tot een minder strenge administratieve sanctie dan die waarin is voorzien door verordening nr. 3887/92.

37 De Commissie stelt dat de toepassing van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 in casu niet is uitgesloten door de artikelen 53 en 54 van verordening nr. 2419/2001, betreffende de inwerkingtreding en de toepassing in de tijd van die verordening. Samen met artikel 54, lid 2, van verordening nr. 2419/2001, waarvan het de tegenhanger is, moet artikel 53, lid 1, tweede zin, van die verordening slechts garanderen dat steunaanvragen voor de periode vóór 1 januari 2002 kunnen blijven worden behandeld overeenkomstig verordening nr. 3887/92, die daarop oorspronkelijk van toepassing was, en niet volgens de nieuwe regeling vanaf de inwerkingtreding daarvan. De gemeenschapswetgever had daarentegen niet de bedoeling om met die bepalingen de toepassing uit te sluiten van de regel van retroactieve toepassing voorzien in artikel 2, lid 2, tweede zin, van verordening nr. 2988/95 voor minder strenge sancties in het kader van het GBCS.

38 Ter terechtzitting heeft de Commissie evenwel erkend dat er een verschil is tussen gevallen waarin de retroactiviteitsregel van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 van toepassing is, en andere. De retroactiviteitsregel kan slechts gelden wanneer de bepalingen betreffende sancties in de gemeenschapsregeling geheel worden geherstructureerd in een nieuwe verordening.

39 Aangaande de toepassing van artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 in deze zaak merkt de Commissie op dat een andere dan de door haar voorgestelde uitlegging artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 een groot deel van zijn nuttig effect zou ontnemen. Uitsluiting van de toepassing van de retroactiviteitsregel kan slechts worden aangenomen wanneer de teksten uitdrukkelijk daarin voorzien. De Commissie merkt op dat de artikelen 53 en 54 van verordening nr. 2419/2001 geen uitdrukkelijke bepaling in die zin bevatten.

Beoordeling door het Hof

40 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 aldus moet worden uitgelegd dat in het geval van een steunaanvraag voor dieren die binnen de temporele werkingssfeer van verordening nr. 3887/92 valt en een onregelmatigheid vertoont ten gevolge waarvan krachtens artikel 10, lid 2, sub a, van deze laatste verordening een sanctie moet worden opgelegd, de bevoegde autoriteiten met terugwerkende kracht artikel 44 van verordening nr. 2419/2001 moeten toepassen, op grond dat dit artikel voor de betrokken handelingen minder streng is.

41 Vooraf zij eraan herinnerd dat verordening nr. 3887/92 volgens de zevende en de negende overweging van haar considerans tot doel heeft, op doeltreffende wijze te controleren of de bepalingen inzake communautaire steunverlening worden nageleefd en bepalingen voor een doeltreffende preventie en bestraffing van onregelmatigheden en fraude vast te stellen.

42 Artikel 10, lid 2, van verordening nr. 3887/92 strekt ertoe, op doeltreffende en afschrikkende wijze niet alleen frauduleuze of zeer onzorgvuldige aangiften te bestraffen, maar iedere onregelmatigheid waaraan een ondernemer zich bij zijn steunaanvraag schuldig maakt (zie arrest Schilling en Nehring, reeds aangehaald, punt 27).

43 Ingevolge artikel 10, lid 2, sub a, tweede streepje, van verordening nr. 3887/92, dat van kracht was ten tijde van de indiening van de steunaanvraag die in het hoofdgeding aan de orde is, moet het steunbedrag worden verlaagd met het dubbele van het percentage dat overeenkomt met het vastgestelde verschil indien dit groter is dan twee en kleiner dan of gelijk is aan vier dieren.

44 Overeenkomstig die bepaling, zoals zij in de rechtspraak is uitgelegd, wordt het steunbedrag ook verlaagd wanneer de omstandigheid dat het aantal aangegeven dieren hoger is dan het aantal bij de controle geconstateerde dieren, niet het gevolg is van een onjuiste aangifte door de aanvrager, maar van het feit dat een aantal dieren niet aan de voorwaarden voor toekenning van de premie voldoet (zie arrest Schilling en Nehring, reeds aangehaald, punt 42).

45 Nadat verzoekster de betrokken steunaanvraag had ingediend, is verordening nr. 3887/92 ingetrokken bij artikel 53, lid 1, van verordening nr. 2419/2001. Deze laatste verordening heeft ook betrekking op de uitvoeringsbepalingen betreffende het GBCS voor bepaalde communautaire steunregelingen, ingesteld bij verordening nr. 3508/92.

46 Krachtens artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 zijn de in titel IV van verordening nr. 2419/2001 bedoelde kortingen en uitsluitingen niet van toepassing wanneer het bedrijfshoofd feitelijk juiste gegevens heeft verschaft of wanneer hij anderszins kan bewijzen dat hem geen schuld treft.

47 Verder bepaalt artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 dat in geval van latere wijziging van de bepalingen van een gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht worden toegepast.

48 Derhalve moet worden onderzocht of deze bepaling van toepassing is op omstandigheden als die van het hoofdgeding.

49 Om te beginnen is de onregelmatigheid in de steunaanvraag van Gerken, waarop artikel 10, lid 2, sub a, van verordening nr. 3887/92 van toepassing zou kunnen zijn, namelijk het feit dat zij een aanvraag heeft ingediend voor runderen waarvan zij niet heeft aangetoond dat zij voldoen aan de leeftijdsvoorwaarde, een onregelmatigheid in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95.

50 Verder is de verlaging van het bedrag van steun voor dieren of de intrekking van de steun een administratieve sanctie in de zin van artikel 2, lid 2, van de verordening (zie in die zin reeds aangehaalde arresten National Farmers' Union e.a., punt 40, en Schilling en Nehring, punten 26 en 27).

51 Bovendien is de sanctieregeling met betrekking tot aanvragen voor steun in verordening nr. 3887/92 naderhand gewijzigd bij de inwerkingtreding van verordening nr. 2419/2001.

52 Ten slotte zijn bij artikel 44, lid 1, van die verordening bepalingen ingevoerd met sancties die minder streng zijn dan die welke toepasselijk waren op grond van artikel 10, lid 2, sub a, van verordening nr. 3887/92.

53 Het argument van de Duitse regering dat de retroactieve toepassing van die minder strenge sancties overeenkomstig artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 moet worden uitgesloten op grond van de artikelen 53, lid 1, tweede zin, en 54, lid 2, van verordening nr. 2419/2001, kan niet worden aanvaard.

54 Volgens deze laatste bepalingen blijft verordening nr. 3887/92 van toepassing op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die beginnen vóór 1 januari 2002 en is verordening nr. 2419/2001 van toepassing op steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die op of na 1 januari 2002 ingaan.

55 Volgens de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 2988/95 dient echter voor een doeltreffende bestrijding van deze fraude een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle communautaire beleidsgebieden te worden geschapen. Verder blijkt uit de vijfde overweging van de considerans van die verordening dat de gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, evenals de administratieve maatregelen en sanctie die erop van toepassing zijn, overeenkomstig verordening nr. 2988/95 in sectoriële regelingen worden bepaald.

56 Daaruit volgt dat de gemeenschapswetgever op het gebied van de controles en sancties op gemeenschapsrechtelijke onregelmatigheden met de vaststelling van verordening nr. 2988/95 een aantal algemene beginselen heeft ingesteld en heeft geëist dat alle sectoriële regelingen in de regel die beginselen eerbiedigen.

57 Niets in verordening nr. 2419/2001 wijst erop dat werd beoogd het beginsel van retroactieve toepassing van minder strenge sancties in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 uit te sluiten.

58 De artikelen 53, lid 1, tweede zin, en 54, lid 2, van verordening nr. 2419/2001 moeten dan ook aldus worden uitgelegd dat zij moeten worden toegepast met eerbiediging van dat beginsel.

59 Zonder vooruit te lopen op de vraag of ook de andere bepalingen van titel IV van verordening nr. 2419/2001 betreffende de grondslag voor de berekening van steunbedragen, kortingen en uitsluitingen in bepaalde omstandigheden overeenkomstig artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast, moet op grond van deze laatste bepaling het minder strenge artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 worden toegepast op steunaanvragen die binnen de temporele werkingssfeer van verordening nr. 3887/92 vallen.

60 Wanneer een bedrijfshoofd overeenkomstig artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 aantoont dat hij tot staving van een nog lopende steunaanvraag feitelijk juiste gegevens heeft verschaft of anderszins bewijst dat hem geen schuld treft, mag voor de onregelmatigheden in die steunaanvraag dus niet de sanctie worden opgelegd waarin is voorzien in artikel 10, lid 2, sub a, van verordening nr. 3887/92, namelijk de verlaging van het steunbedrag met een percentage dat wordt bepaald aan de hand van het vastgestelde verschil in het aantal dieren.

61 Bijgevolg moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 aldus moet worden uitgelegd dat in het geval van een steunaanvraag voor dieren die valt binnen de temporele werkingssfeer van verordening nr. 3887/92 en een onregelmatigheid vertoont ten gevolge waarvan krachtens artikel 10, lid 2, sub a, van deze laatste verordening een sanctie moet worden opgelegd, de bevoegde autoriteiten met terugwerkende kracht artikel 44, lid 1, van verordening nr. 2419/2001 moeten toepassen, op grond dat dit voor de betrokken handelingen minder streng is.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht bij beschikking van 1 augustus 2002 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 2, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, moet aldus worden uitgelegd dat in het geval van een steunaanvraag voor dieren die valt binnen de temporele werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, en een onregel-

matigheid vertoont ten gevolge waarvan krachtens artikel 10, lid 2, sub a, van deze laatste verordening een sanctie moet worden opgelegd, de bevoegde autoriteiten met terugwerkende kracht artikel 44, lid 1, van verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, moeten toepassen, op grond dat dit voor de betrokken handelingen minder streng is.

Timmermans Puissochet Schintgen

Macken Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 juli 2004.

De griffier

R. Grass

De president van de Tweede kamer

C. W. A. Timmermans