DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

20. januar 2000 *

I sag C-414/98,

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Schwerin (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems

mod

Amt für Landwirtschaft Parchim,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 16 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen (EFT L 361, s. 13), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 838/93 af 6. april 1993 (EFT L 88, s. 16),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.C. Moitinho de Almeida, og dommerne C. Gulmann og J.-P. Puissochet (refererende dommer),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems ved advokat C. Colombus, Berlin

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Niejahr og K.-D. Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. november 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 17. september 1998, indgået til Domstolen den 20. november 1998, har Verwaltungsgericht Schwerin i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 16 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen (EFT L 361, s. 13), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 838/93 af 6. april 1993 (EFT L 88, s. 16).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, der føres mellem Landerzeugergemeinschaft eG Groß Godems (herefter »Landerzeugergemeinschaft«) og Amt für Landwirtschaft Parchim (herefter »Amt für Landwirtschaft«) vedrørende sidstnævntes tilbagetrækning af udbetalt støtte til ekstensivering.

3 Forordning nr. 4115/88 er udstedt med hjemmel i artikel 1b i Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (EFT L 93, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1137/88 af 29. marts 1988 (EFT L 108, s. 1). Som det fremgår af forordningens artikel 3, har den navnlig til formål at gøre modtagelse af støtte til ekstensivering afhængig af en forpligtelse for producenten til rent faktisk at nedsætte produktionen.

4 I henhold til artikel 4 skal producenten nedsætte produktionen efter bestemmelser, som medlemsstaterne fastsætter. Bestemmelserne kan omfatte to metoder, en »kvantitativ« metode på grundlag af de rent faktisk nedsatte mængder ifølge artikel 6 i forordning nr. 4115/88, og en »produktionsteknisk« metode på grundlag af indførelsen af mindre intensiv produktionsteknik ifølge forordningens artikel 8.

5 I forordning nr. 4115/88 er det desuden fastsat, hvilke kontrolundersøgelser medlemsstaterne skal foretage, og hvilke foranstaltninger der skal træffes som sanktion for støttemodtagerens manglende overholdelse af de indgåede forpligtelser. Herom indeholder artikel 16, som ændret ved forordning nr. 838/93, følgende bestemmelser:

»1. Hvis kontrollen af antallet af arealenheder (hektar), besætningsenheder (storkreaturenheder), vægtenheder (tons) eller rumfangsenheder (m^3) afslører en uoverensstemmelse på mindst 2% og 0,2 enheder og indtil 10% og 2 enheder mellem det antal enheder, som der er ansøgt om støtte for, og det konstaterede antal enheder, beregnes støtten på grundlag af det konstaterede antal enheder med fradrag af det overskydende antal enheder. Der foretages samme nedsættelse af al støtte, der er udbetalt for de foregående år, medmindre modtageren kan godtgøre, at uoverensstemmelsen ikke var forsætlig eller skyldtes uagtsomhed fra hans side.

2. Hvis overskridelsen ligger over de i stk. 1 fastsatte grænser, bortfalder støtten for enhver periode, der er omfattet af forpligtelsen vedrørende ekstensivering, hvilket dog ikke udelukker yderligere sanktioner. Støtte, der er udbetalt for tidligere år, inddrives dog ikke, hvis modtageren kan godtgøre, at uoverensstemmelsen ikke var forsætlig eller skyldtes uagtsomhed fra hans side.

3. Medlemsstaterne iværksætter sanktioner, i det mindste finansielt, hvis de indgåede forpligtelser, der omhandles i stk. 1 og 2, ikke er overholdt, undtagen i tilfælde af force majeure eller i andre tilfælde af, at den manglende overholdelse skyldes andre faktorer, som støttemodtageren ikke har nogen indflydelse på. I tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder i forbindelse med nævnte forpligtelser, og navnlig i tilfælde, hvor støttemodtageren eller dennes efterfølgere har handlet i svigagtigt øjemed, bortfalder støtten for enhver periode, der er omfattet af forpligtelsen vedrørende ekstensivering, hvilket dog ikke udelukker yderligere sanktioner.«

6 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Extensivierungs-Richtlinie Mecklenburg-Vorpommern af 1. september 1991 (landbrugsministeriet for delstaten

Mecklenburg-Vorpommern's ekstensiveringsbekendtgørelse, herefter »bekendtgørelsen«) regulerer ekstensiveringen af landbrugsproduktionen ved anvendelse af den »produktionstekniske« metode i henhold til artikel 4 og 8 i forordning nr. 4115/88, idet den giver bestemmelser om økologisk landbrug. Bekendtgørelsens nr. 2.5, litra a), og nr. 4.2.1 forbyder navnlig anvendelsen af kvælstofforbindelser, når en virksomhed er gået over til en mindre intensiv produktionsmetode.

7 Ved afgørelse af 24. januar 1992 tilkendte Amt für Landwirtschaft Landerzeugergemeinschaft en årlig støtte til ekstensivering af landbrugsproduktionen i en periode på fem år mod, at Landerzeugergemeinschaft forpligtede sig til at gennemføre ekstensiveringen i denne periode. Den årlige støtte, der oprindelig var fastsat til 298 650 DEM på grundlag et dyrket areal på 352,95 ha med overskudsprodukter samt et dyrket areal på 495,49 ha med ikke-overskudsprodukter, blev efterfølgende ændret. Støtten for produktionsårene 1991/92 og 1992/93 blev udbetalt.

8 Under en kontrol den 17. juni 1994 blev det konstateret, at Landerzeugergemeinschaft samme dag havde spredt kunstgødning på et dyrket areal på 56,85 ha. Amt für Landwirtschaft fandt, at landbruget ikke havde overholdt sin forpligtelse — som led i indførelse af en mindre intensiv produktionsmetode — til ikke at bruge kvælstofholdig gødning på ekstensiveringsarealet, og at denne forsætlige overtrædelse udgjorde en alvorlig uregelmæssighed i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 4115/88, som ændret. Ved afgørelse af 2. december 1994 ophævede Amt für Landwirtschaft afgørelsen om årlig støtte og alle ændringsafgørelser samt krævede, at de allerede udbetalte støttebeløb blev tilbagebetalt.

9 Da Landerzeugergemeinschaft's påklage af denne afgørelse blev afvist, anlagde det sag ved Verwaltungsgericht Schwerin. Eftersom denne ret fandt, at afgørelsen

af sagen var afhængig af en fortolkning af den ændrede artikel 16 i forordning nr. 4115/88, besluttede den at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder sanktionen i henhold til artikel 16, stk. 1, første punktum, i forordning (EØF) nr. 4115/88, som ændret ved forordning (EØF) nr. 838/93, også anvendelse, når forskellen mellem det antal enheder, der er ansøgt om støtte for, og det konstaterede antal enheder ikke udgør mere end 10% af det dyrkede areal, men mere end 2 ha?

2) Har nedsættelsen af den allerede tildelte støtte i medfør af artikel 16, stk. 1, andet punktum, i forordning (EØF) nr. 4115/88, som ændret ved forordning (EØF) nr. 838/93, kun virkning fra det tidspunkt, hvor arealet ikke længere er blevet dyrket ekstensivt, eller skal forskellen beregnes og fratrækkes i forhold til den samlede varighed af den periode, for hvilken forpligtelsen gælder?

3) Hvilke kriterier er afgørende for, om der må antages at foreligge en alvorlig uregelmæssighed i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 4115/88, som ændret ved forordning (EØF) nr. 838/93?«

Første præjudicielle spørgsmål

10 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om bestemmelserne i artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 4115/88, som ændret, om beregning af nedsættelsen af ekstensiveringsstøtten finder anvendelse, når forskellen mellem det antal enheder, der er ansøgt om støtte for, og det konstaterede antal enheder udgør mere end 2 ha, men dog mindre end 10% af det areal, der er ansøgt om støtte for.

11 Sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen har foreslået Domstolen at besvare dette spørgsmål bekræftende. Efter deres opfattelse finder nedsættelsesbestemmelserne i artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 4115/88, som ændret, anvendelse, så længe de to maksimumsgrænser i denne bestemmelse ikke samtidig er overskredet, idet enhver anden fortolkning ville stride mod proportionaliteten i den sanktionsordning, der er fastsat i forordning nr. 4115/88, som ændret.

12 Det fremgår klart af ordlyden af artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 4115/88, som ændret, at nedsættelsen i henhold til denne bestemmelse finder anvendelse, når den konstaterede uoverensstemmelse befinder sig mellem de to minimumsgrænser (2% og 0,2 ha) og de to maksimumsgrænser (10% og 2 ha), der er fastsat. Anvendelsen af ordet »og« mellem disse grænser er udtryk for, at begge betingelser skal være opfyldt. Den pågældende bestemmelse finder dermed anvendelse, når minimumsgrænserne begge er nået, og maksimumsgrænserne ikke begge er overskredet.

13 Som anført af sagsøgeren i hovedsagen og af Kommissionen ville enhver anden fortolkning desuden være i strid med den almindelige opbygning af den sanktionsordning, der er indført ved forordning nr. 4115/88, som ændret. I henhold hertil er der fastsat forskellige sanktioner afhængig af de konstaterede overtrædelsers grovhed, og der er navnlig taget hensyn til forskellene mellem de berørte bedriftsstørrelser, idet der både er benyttet procentsatser og absolutte værdier.

14 Første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 4115/88, som ændret, skal fortolkes således, at de deri fastsatte bestemmelser om beregning af nedsættelsen af ekstensiveringsstøtten finder anvendelse, når

forskellen mellem det antal enheder, der er ansøgt om støtte for, og det konstaterede antal enheder udgør mere end 2 ha, men dog mindre end 10% af det areal, der er ansøgt om støtte for.

Andet præjudicielle spørgsmål

15 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om nedsættelsen af ekstensiveringsstøtten i henhold til artikel 16, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 4115/88, som ændret, er begrænset til den periode, der ligger efter den konstaterede overtrædelse, eller om den vedrører hele den periode, for hvilken den af støttemodtageren indgåede forpligtelse gælder.

16 Sagsøgeren i hovedsagen er af den opfattelse, at nedsættelsen af ekstensiveringsstøtten er begrænset til den periode, der ligger efter overtrædelsen. Ifølge sagsøgeren følger denne fortolkning modsætningsvis af den klare formulering i artikel 16, stk. 2 og 3, hvorefter støtten »bortfalder ... for enhver periode, der er omfattet af forpligtelsen vedrørende ekstensivering«.

17 Kommissionen har derimod anført, at nedsættelsen også skal omfatte den periode, der går forud for overtrædelsen, medmindre støttemodtageren kan godtgøre, at uoverensstemmelsen mellem det antal enheder, der er ansøgt om støtte for, og det konstaterede antal enheder ikke var forsætlig eller skyldtes uagtsomhed fra hans side. Ifølge Kommissionen er ordlyden af artikel 16, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 4115/88, som ændret, hvorefter »der foretages samme nedsættelse af al støtte, der er udbetalt for de foregående år«, udtryk for, at lovgiver har ønsket en nedsættelse af støtten i hele den periode, for hvilken den indgåede forpligtelse gælder.

18 Det fremgår klart af ordlyden af artikel 16, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 4115/88, som ændret, at nedsættelsen ligeledes foretages af støtte, der er udbetalt forud for den konstaterede overtrædelse, medmindre modtageren kan godtgøre, at uoverensstemmelsen ikke var forsætlig eller skyldtes uagtsomhed fra hans side. Bortset fra dette tilfælde skal nedsættelsen dermed omfatte hele den periode, for hvilken den af støttemodtageren indgåede forpligtelse gælder.

19 I modsætning til, hvad sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, giver ordlyden af artikel 16, stk. 2 og 3, i forordning nr. 4115/88, som ændret, ikke mulighed for en anden fortolkning af den pågældende bestemmelse. Disse stykker vedrører mere alvorlige sanktioner, der navnlig består i et fuldstændigt bortfald af støtte, hvorimod der i stk. 1 kun er tale om en nedsættelse, selv om denne vedrører den samlede periode for forpligtelsen.

20 Andet spørgsmål skal derfor besvares med, at nedsættelsen af ekstensiveringsstøtten i henhold til artikel 16, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 4115/88, som ændret, vedrører hele den periode, for hvilken den af støttemodtageren indgåede forpligtelse gælder, medmindre modtageren kan godtgøre, at uoverensstemmelsen mellem det antal enheder, der er ansøgt om støtte for, og det konstaterede antal enheder ikke var forsætlig eller skyldtes uagtsomhed fra hans side.

Tredje præjudicielle spørgsmål

21 Under hensyn til besvarelsen af de to første spørgsmål er det unødvendigt at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Schwerin ved kendelse af 17. september 1998, for ret:

1) Artikel 16, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 4115/88 af 21. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med støtte til ekstensivering af produktionen, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 838/93 af 6. april 1993, skal fortolkes således, at de deri fastsatte bestemmelser om beregning af nedsættelsen af eksten-

siveringsstøtten finder anvendelse, når forskellen mellem det antal enheder, der er ansøgt om støtte for, og det konstaterede antal enheder udgør mere end 2 ha, men dog mindre end 10% af det areal, der er ansøgt om støtte for.

2) Nedsættelsen af ekstensiveringsstøtten i henhold artikel 16, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 4115/88, som ændret ved forordning nr. 838/93, vedrører hele den periode, for hvilken den af støttemodtageren indgåede forpligtelse gælder, medmindre modtageren kan godtgøre, at uoverensstemmelsen mellem det antal enheder, der er ansøgt om støtte for, og det konstaterede antal enheder ikke var forsætlig eller skyldtes uagtsomhed fra hans side.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. januar 2000.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Tredje Afdeling