

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

fremSAT den 6. marts 1997 *

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige) (herefter »High Court«), har anmodet Domstolen om at fortolke og vurdere gyldigheden af artikel 9 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger¹ (herefter »forordning nr. 3887/92« eller »den omtvistede forordning«).

Domstolen anmodes i det væsentlige om at afgøre, om de sanktioner, der er fastsat over for landbrugere, som i god tro har angivet et mere end 20% for stort areal i erklæringer i forbindelse med ansøgninger om støtte, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Fællesskabsretten

2. Jeg vil i denne del af mit forslag til afgørelse bevidst kun redegøre kort for de relevante bestemmelser. Hver enkelt bestem-

melse vil blive beskrevet nærmere under behandlingen af de svar, der skal gives på de præjudicielle spørgsmål fra High Court.

3. I 1992 var den fælles landbrugspolitik genstand for dybtgående reformer, som bl. a. omfattede indførelse eller ændring af en række støtteordninger. Fællesskabslovgivers hovedformål var at kontrollere stigningen i udgifterne til den fælles landbrugspolitik. Fællesskabslovgiver ønskede endvidere at forhindre overproduktion².

4. For at nå det første mål, der er beskrevet ovenfor, har fællesskabslovgiver gjort en indsats med henblik på at erstatte de tidligere prisstøtteordninger, som ved interventionsforanstaltninger fastholdt priserne på et kunstigt højt niveau, med nye ordninger, som bygger på principperne om kontrol

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 391, s. 36.

2 — Anden betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30.6.1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12); første og fjerde betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92 af 30.6.1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 468/87 om de generelle regler for ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter og forordning (EØF) nr. 1357/80 om indførelse af en præmieordning for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT L 215, s. 49).

med udbud og prisnedsættelser, ledsaget af en direkte støtte til landbrugere³.

der skal forebygge og sanktionere fejl og svig⁷.

5. Ved gennemførelsen af de mekanismer, der skal forhindre overproduktion, er principperne for ydelse af støtte ændret radikalt. Således har støtten til markafgrøder siden 1992 ikke længere været afhængig af produktionens størrelse, men af antallet af hektarer, mens *arealudtagning* er en forudsætning for at kunne modtage godtgørelser⁴. Endvidere er der fastsat *kriterier for ekstensivering af produktionen* med henblik på beregning af husdyrstøtten⁵.

7. Sagen drejer sig om to typer fællesskabslovgivning, nemlig en specifik lovgivning vedrørende landbrugspræmieordningen for kvæg og landbrugsjorder og en generel lovgivning om retningslinjerne for anvendelse af det integrerede system for forvaltning og kontrol af ovennævnte støtte (herefter »det integrerede system«).

I — *Den specifikke lovgivning vedrørende støtteordningerne for kvæg og landbrugsjorder*

6. For at sikre de pågældende støtteordningers rette funktion har fællesskabslovgiver indført et integreret kontrol- og forvaltningssystem. For at opnå støtten skal landbrugerne opfylde en række forpligtelser og bl. a. udfylde erklæringer vedrørende størrelsen af det areal, hvortil der ansøges om støtte⁶. Effektiviteten af det integrerede system for støtteforvaltning og -kontrol afhænger af nøjagtigheden af de arealoplysninger, som landbrugerne giver. Derfor har fællesskabslovgiver fastsat foranstaltninger,

8. Det er en betingelse for at modtage de pågældende støtteydelse, at visse krav vedrørende arealudnyttelsen overholdes. Hvad navnlig angår godtgørelsen for markafgrøder og arealudtagning (herefter »arealstøtte«) skal et *mindsteareal* braklægges eller anvendes til andet nonfood-formål. Tilsvarende kræves der i forbindelse med præmierne til husdyr (herefter »husdyrstøtte«) et *mindste grovfoderareal* pr. dyr for at undgå en alt for intensiv græsning.

3 — Anden betragtning til forordning nr. 1765/92 og nr. 2066/92.

4 — 13. betragtning til forordning nr. 1765/92.

5 — Tiende betragtning til forordning nr. 2066/92.

6 — Syvende betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27.11.1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1); tredje og fjerde betragtning til den omtvistede forordning.

7 — Første betragtning til forordning nr. 3508/92; niende betragtning til forordning nr. 3887/92.

A — Støtteordningen for kvæg

Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 ⁸.

9. Forordning nr. 805/68 som ændret ved forordning nr. 2066/92 indeholder i artikel 4a-4l bestemmelser om ydelse af forskellige præmier, herunder den særlige præmie til handyr og præmien til ammekøer. Præmiebeløbet afhænger af det antal dyr, for hvilke landbrugeren er præmieberettiget. For at tilskynde til ekstensiv produktion er det i artikel 4g i den ændrede forordning nr. 805/68 bestemt, at betalingen af den særlige præmie og præmien til ammekøer begrænses af anvendelsen af en belægningsgrad for dyrene på bedriften. Belægningsgraden udtrykker forholdet mellem antallet af storkreaturer og det grovfoderareal, der anvendes til foder til bedriftens dyr.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 ⁹.

10. I denne forordning fastsættes gennemførelsesbestemmelserne for de præmieordninger, der er fastsat i forordning nr. 805/68.

8 — Forordning af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for okseskød (EFT 1968 I, s. 179).

9 — Forordning af 23.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for de præmieordninger, der er fastsat i forordning nr. 805/68 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1244/82 og (EØF) nr. 714/89 (EFT L 391, s. 20).

Forordning nr. 3886/92 indeholder i artikel 42, stk. 1, en bestemmelse om, at myndighederne for hver producent, der for samme kalenderår indgiver en ansøgning om arealstøtte ¹⁰, jf. artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3508/92, og mindst én ansøgning om særlig præmie eller præmier til ammekøer, fastlægger det antal storkreaturer, som svarer til det antal dyr, for hvilket en præmie kan ydes *under hensyntagen til bedriftens grovfoderareal*.

B — Støtteordningen for markafgrøder og for udtagne arealer

Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92

11. Ved denne forordning indføres en ny støtteordning for producenter af visse markafgrøder. Forordningen, som blev vedtaget i 1992 og trådte i kraft fra produktionsåret 1993/94, har til formål at skabe større ligevægt på markedet ved at tilnærme fællesskabspriserne for visse markafgrøder til priserne på verdensmarkedet, kompensere for det indkomsttab, der følger af nedsættelsen af de institutionelle priser, ved at yde en godtgørelse til producenter, der sår disse produkter, og forhindre overproduktion.

10 — Dvs. en støtte, som ydes på grundlag af en erklæring om landbrugsarealer.

Alene arealer med markafgrøder eller tidligere offentligt støttede udtagne arealer kan således efter denne nye ordning betragtes som støtteberettigede områder ¹¹.

en forud fastlagt andel af deres dyrkede areal ...« ¹⁵; »udtagningskravet bør indledningsvis fastsættes til 15% af den del af bedriftens areal, som der ansøges om godtgørelser for ...« ¹⁶.

12. Godtgørelsernes størrelse afspejler de specifikke strukturelle karakteristika, der influerer på udbyttet for de enkelte markafgrøder ¹².

13. Der er fastsat to typer ordninger: en »generel ordning« for samtlige producenter og en »forenklet ordning« alene for de mindre producenter ¹³.

15. Afsnit I i forordning nr. 1765/92 vedrører godtgørelserne. I artikel 2 fastsættes de generelle regler for ydelse af disse; det er bl. a. bestemt, at der for samme areal ikke kan ydes både godtgørelse for markafgrøder og arealudtagning og præmier til kvæg i henhold til forordning nr. 805/68. Det anføres endvidere, at producenter for at modtage godtgørelser i henhold til den generelle ordning skal overholde bestemmelserne i artikel 7 i forordning nr. 1765/92. Denne artikel vedrører alene jordudtagningsreglerne.

14. Hvad angår den generelle ordning ¹⁴ kommer fællesskabslovgivers ønske om at gøre ydelsen af godtgørelser betinget af en absolut forpligtelse til at udtage en del af arealerne klart til udtryk i præamblen til forordning nr. 1765/92:

16. I artikel 4, 5 og 6 i forordning nr. 1765/92 fastsættes beregningsmåden for godtgørelserne, som er forskellig for de forskellige markafgrøder.

»for at få udbetalt godtgørelsen under den generelle ordning skal producenterne udtage

17. Arealudtagningen er systemets hjørnesten. Den har således to særskilte funktioner:

11 — Anden betragtning til forordning nr. 1765/92.

12 — A.st., femte betragtning.

13 — A.st., 11. og 12. betragtning.

14 — I henhold til 16. betragtning til forordning nr. 1765/92 pålægges der derimod ikke de mindre producenter en forpligtelse til arealudtagning.

15 — 13. betragtning til forordning nr. 1765/92, min fremhævelse.

16 — A.st., 14. betragtning, min fremhævelse.

Dels berettiger den på samme måde som en afgrøde til godtgørelse¹⁷, dels er den en forudsætning for landbrugers ret til støtte til markafgrøder.

lovgiver, skulle sikres ved indførelse af et system med afpassede sanktioner²¹.

II — *Generel lovgivning om gennemførelsesbestemmelser til støtteordningerne*

18. For at forenkle forvaltningen af ovennævnte støtteordninger¹⁸ og undgå svig¹⁹ er der ved forordning nr. 3508/92 og nr. 3887/92 indført et integreret forvaltnings- og kontrolsystem, som bl.a. vedrører de støtteformer, der er tale om i den foreliggende sag.

19. Forenklingen af forvaltningen af de pågældende støtteordninger, som var det første mål for det nye system, skulle nås ved indførelse af én procedure for kontrollen med samtlige ansøgninger om arealstøtte²⁰.

20. Den effektive bekæmpelse af svig, som er det andet mål, der er fastsat af fællesskabs-

Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92

21. Denne forordning anvendes bl. a. på den støtteordning for visse planteproducenter, der er fastsat ved forordning nr. 1765/92, og den præmieordning for oksekødsproducenter, der er fastsat ved forordning nr. 805/68. I forordningens artikel 6 bestemmes, at hver landbruger for at kunne drage fordel af en eller flere EF-støtteordninger for hvert år skal indgive en ansøgning om *arealstøtte* med oplysninger om marker, inklusive *foderarealer*, der er omfattet af ordningen med udtagning af landbrugsarealer, samt braklagte jorder.

22. I forordningens artikel 12 bestemmes, at Kommissionen vedtager gennemførelsesbestemmelserne til forordningen.

23. Dette krav er opfyldt ved den omtvistede forordning.

17 — A.st., 15. betragtning.

18 — Første betragtning til forordning nr. 3887/92.

19 — Første betragtning til forordning nr. 3508/92.

20 — Tredje betragtning til forordning nr. 3508/92 samt syvende betragtning til den omtvistede forordning.

21 — Niende betragtning til den omtvistede forordning.

Kommissionens forordning (EØF)
nr. 3887/92

ændres. I stk. 4 hedder det, at jordudtagningserklæringen og dyrkningserklæringen, der er fastsat under ordningen med afgrøder, som er bestemt til produktion af nonfood-produkter, indgives sammen med ansøgningen om arealstøtte eller udgør en del af ansøgningen.

24. I denne forordning fastlægges gennemførelsesbestemmelserne til det integrerede system vedrørende visse EF-støtteordninger. Hovedformålet med forordningen er at sikre en effektiv gennemførelse af reformen af den fælles landbrugspolitik og bl. a. at løse de administrative problemer som følge af indførelsen ved reformen af flere arealstøtteordninger²². Fællesskabets lovgiver har ligeledes anført, at der skal anvendes særlige midler for at nå dette mål, bl. a. bestemmelser om effektiv forebyggelse og sanktionering af uregelmæssigheder og svig under hensyntagen til de særlige forhold, der gør sig gældende for de forskellige ordninger.

26. I artikel 5 fastsættes de krav, som enhver ansøgning om husdyrstøtte skal opfylde.

27. Reglerne vedrørende kontrollen med overholdelsen af betingelserne for støtten og præmien findes i afsnit IV i forordning nr. 3887/92²⁴.

25. I artikel 4 i forordning nr. 3887/92 fastsættes de krav, som enhver ansøgning om arealstøtte skal opfylde. I artikel 4, stk. 1, hedder det således, at ansøgningen om arealstøtte skal omfatte identifikation af brugeren, oplysninger til identifikation af alle bedriftens marker, disses areal, beliggenhed og anvendelse²³, i givet fald med angivelse af, hvorvidt det er en mark med vanding, samt oplysning om, hvilken støtteordning der er tale om, og en erklæring fra producenten om, at han er bekendt med betingelserne for de pågældende støtteyder. I stk. 2 angives de betingelser, der skal opfyldes, for at de således afgivne erklæringer gyldigt kan

28. Efter artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3887/92 gennemføres den administrative kontrol og kontrollen på stedet på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvnings af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

29. Artikel 9 i den omtvistede forordning (herefter »bestemmelsen« eller »den omtvistede bestemmelse«), som jeg vil komme nærmere ind på i det følgende, indeholder

22 — A.st., første betragtning.

23 — Dvs. type afgrøde eller plantedække eller mangel på afgrøde.

24 — Artikel 6-16 i den omtvistede forordning.

en række indbyrdes snævert forbundne bestemmelser om, hvilke regler der skal anvendes ved bestemmelsen af det støtteberettigede areal, såfremt der er en afvigelse mellem det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, og det areal, der faktisk er fastslået efter gennemførelsen af de kompetente nationale myndigheders kontrol.

at justeringen foretages proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder«²⁷.

Kommissionens forordning (EF)
nr. 229/95²⁵ og nr. 1648/95²⁶

30. Artikel 9 i forordning nr. 3887/92 er blevet ændret flere gange.

31. Den første ændring blev indført ved forordning nr. 229/95. Den omtvistede forordnings artikel 9, stk. 4, blev erstattet af det nye stk. 4, litra a) og b).

32. Fællesskabslovgiver ønskede ved denne første ændring bl. a. at foretage en »præcisering af beregningsmetoden for det maksimale støtteberettigede areal for producenter af markafgrøder, hvis jordudtagning er utilstrækkelig og ... i den forbindelse [fastsætte],

33. Senere er artikel 9, stk. 2 og 4, i den omtvistede forordning blevet ændret ved forordning nr. 1648/95.

34. Som det fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 1648/95, har denne forordning til formål *at ændre* de sanktioner, der anvendes over for producenter af markafgrøder, såfremt disse i god tro afgiver en fejlagtig erklæring om de udtagne jorders areal:

»med henblik på en forenkling af sanktionerne vedrørende 'areal' og 'husdyr' bør *bestemmelserne om disses anvendelse ændres; da reglerne om udtagning er blevet ændret siden vedtagelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, ændret ved forordning (EF) nr. 229/95, navnlig med vedtagelsen af de bestemmelser, der muliggør overførsel af udtagningsforpligtelsen fra en producent til en anden, og bestemmelserne om frivillig udtagning, vil det være rimeligt at ændre sanktionerne*«²⁸.

25 — Forordning af 3.2.1995 om ændring af forordning nr. 3887/92 og forordning (EF) nr. 762/94 (EFT L 27, s. 3).

26 — Forordning af 6.7.1995 om ændring af forordning nr. 3887/92 (EFT L 156, s. 27).

27 — Tredje betragtning til forordning nr. 229/95, mine fremhævelser.

28 — Mine fremhævelser.

35. Dette mål blev gennemført ved vedtagelsen af stk. 4, litra a), som jeg vil komme nærmere ind på senere.

36. De nye bestemmelser, der er vedtaget ved denne forordning nr. 1648/95, har til en vis grad lempet de tidligere administrative sanktioner ²⁹.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i de præjudicielle sager

37. National Farmers' Union (herefter »NFU« eller »sagsøgeren i hovedsagen«) er den landsdækkende faglige sammenslutning for landbrugere i England og Wales. Efter talrige klager over de sanktioner, som Minister for Agriculture, Fisheries and Food (heretter »ministeren«) havde pålagt de landbrugere, som i god tro havde begået fejl i ansøgningerne om arealstøtte, har NFU samt 120 af disse landbrugere anlagt sag ved High Court til prøvelse af ministerens anvendelse af artikel 9 i forordning nr. 3887/92.

38. Den forelæggende ret har oplyst, at ministeren, når forskellen mellem det

angivne udtagne areal og det areal, der fastslås efter en kontrol, overstiger 20%, i henhold til nævnte artikel 9 ikke yder nogen støtte i forbindelse med jordudtagning eller markafgrøder. Det fremgår ligeledes af forelæggelseskendelsen, at hovedsagen alene drejer sig om landbrugere, der har begået denne fejl i god tro. De pågældende landbrugere har haft alvorlige økonomiske problemer som følge af den fortolkning, der således er fulgt.

39. De britiske myndigheder meddelte ved skrivelse af 22. februar 1995 Kommissionen, at den sanktion, at der ikke udbetales godtgørelser overhovedet i forbindelse med markafgrøder, måtte antages at stå i misforhold til grovheden af den begåede uregelmæssighed. Kommissionen svarede, at de pågældende sanktioner ikke var urimeligt strenge, og tilføjede, at den havde udarbejdet et forslag om ændring af forordningen med henblik på, at landbrugerne kunne få udbetalt markafgrødestøtte baseret proportionalt på størrelsen af det faktisk fastslåede udtagne areal ³⁰.

40. High Court fandt, at afgørelsen af tvisten var afhængig af en fortolkning af de relevante fællesskabsbestemmelser samt en bedømmelse af, om disse var gyldige, og den

29 — Se punkt 75-89 i dette forslag til afgørelse.

30 — Forelæggelseskendelsen, s. 7.

har derfor anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

De præjudicielle spørgsmål

- »1) Skal artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) fortolkes således, at der består en forpligtelse til ikke at yde nogen arealstøtte overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede udtagne areal konstateres at være mindre end det areal, som er angivet i støtteansøgningen, når forskellen udgør mere end 20%, men der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed?
- 2) Skal artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) fortolkes således, at der består en forpligtelse til ikke at yde oksekødspræmier overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede foderareal konstateres at være mindre end det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtten, når forskellen udgør mere end 20%, men der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed?
- 3) Såfremt spørgsmål 1 og/eller 2 besvares bekræftende, er artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) da helt eller delvis ugyldige som stridende mod et eller flere fællesskabsretlige principper, herunder navnlig retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og/eller proportionalitetsprincippet?
- 4) Såfremt spørgsmål 1 og/eller 2 besvares benægtende, hvorledes skal artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) da fortolkes?
- 5) Uanset hvordan spørgsmål 1-4 besvares, ønskes det oplyst, om der ved Kommissionens forordning nr. 3887/92 gyldigt og lovligt har kunnet træffes bestemmelser om den sanktion, hvorefter en arealstøtte fortabes fuldstændigt, over for en landbruger, hvis faktisk fastslåede areal konstateres at være mindre end det areal, som er angivet i støtteansøgningen, når forskellen udgør mere end 20%, men der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed?»

Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål

forelæggelseskendelsen er vedtaget en yderligere forordning, nemlig nr. 2988/95³¹.

I — *Det første spørgsmål*

41. Det første præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92, sammenholdt med bestemmelserne om støtteordningerne for markafgrøder og jordudtagning, forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95.

42. Den forelæggende ret ønsker reelt afgjort, om denne bestemmelse skal fortolkes således, at det i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, er tilladt ikke at yde arealstøtte for dyrkede arealer overhovedet til landbrugere, hvis det, efter at de kompetente myndigheder har gennemført deres kontrol, viser sig, at det faktisk fastslåede udtagne areal er mindre end det areal, som er angivet i støtteansøgningen, og forskellen udgør mere end 20%.

43. Den forelæggende ret begrænser udtrykkeligt sit spørgsmål til den ordning, der var fastsat i den oprindelige udgave af forordning nr. 3887/92 før ændringerne i medfør af forordning nr. 229/95 og nr. 1648/95. Det skal dog bemærkes, at der siden afsigelsen af

44. Domstolen har set sig foranlediget til at anmode om skriftlige indlæg fra parterne med hensyn til, hvorledes denne reform påvirker besvarelsen af de forelagte spørgsmål. Alle er enige om, at denne reform afgør det problem, der rejses af den nationale ret i det første præjudicielle spørgsmål, men er uenige om, hvorvidt denne reform med tilbagevirkende gyldighed finder anvendelse på den retssag, der er anlagt ved High Court.

45. Dette punkt må afklares. En gennemgang af de ændrede bestemmelser vil eventuelt give den nationale ret nogle oplysninger, som den kan bruge for at træffe afgørelse i sagen. Dog må der også tages stilling til spørgsmålet, således som det er formuleret i forelæggelseskendelsen, idet der for den nationale ret ikke er rejst spørgsmål om reformens betydning for tvistens afgørelse, og idet alene den nationale ret kan bedømme nytten og relevansen af det spørgsmål, den har forelagt Domstolen³². Dette gælder så meget mere, som vi ikke kender den nationale rets nøjagtige kompetence i sagen (sag om erstatningsansvar eller om lovlighed).

31 — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1).

32 — Domstolens faste praksis siden dommen af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend en Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org. ref.: Rec. s. 1.

46. Jeg vil først behandle dette første spørgsmål, således som det er affattet af den forelæggende ret, inden jeg undersøger betydningen af de ændringer, der er gennemført ved 1995-forordningerne.

angivne areal i betragtning ved støtteberegningen.

A — Fortolkning af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95

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

47. Først vil jeg præcisere, hvilken affattelse af artikel 9, stk. 4, første afsnit, i forordning nr. 3887/92 jeg lægger til grund. Det er ikke bestridt, at den oprindelige engelske udgave af denne bestemmelse indeholder en fejl, og at bestemmelsen skal læses således, som den er affattet i de andre sproglige udgaver. Bestemmelsen skal således læses som følger: »Arealer, der ifølge stk. 1-3 ...« og ikke »1 og 3«. Fejlen er i øvrigt blevet rettet ved forordning nr. 229/95, og den engelske udgave er nu i overensstemmelse med de øvrige sproglige udgaver.

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

48. Artikel 9 lyder som følger:

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

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

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

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

betragtes som arealer, hvis forekomst ikke har kunnet konstateres under kontrollen.

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

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

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

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

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

Ovennævnte nedsættelser anvendes kun, hvis landbrugeren kan bevise, at han ved arealbepættelsen korrekt har baseret sig på oplysninger, der er godkendt af myndighederne.

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

Ved anvendelsen af denne artikel gælder, at marker, der er lagt brak med henblik på produktion af råvarer til fremstilling af nonfood-produkter, men for hvilke landbrugeren ikke har opfyldt alle sine forpligtelser,

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

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

når forskellen mellem det ved kontrollen fastslåede udtagne areal og det angivne udtagne areal udgør mere end 20%. Det bør erindres, at denne landbruger ligeledes kan kræve en »godtgørelse« for det areal, han har måttet udtage³⁴.

49. For at gøre det lettere at forstå vil jeg kort illustrere det problem, den nationale ret ønsker afklaret.

51. Den nationale ret ønsker afgjort, om artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92, der som allerede nævnt er affattet således: »Hvis det overskydende areal udgør over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte«, under de faktiske omstændigheder, der er nævnt ovenfor, skal fortolkes således, at landbrugeren fortaber retten ikke alene til jordudtagningsstøtten, men ligeledes til den støtte til markafgrøder, han har ansøgt om.

50. En landbruger, der ønsker at opnå støtte til (eller godtgørelse for) en særlig afgrøde i henhold til den generelle ordning i forordning nr. 1765/92³³, skal i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3887/92 angive arealet af den (eller de) mark(er), for hvilke(n) der ansøges om arealstøtte, samt den eller de pågældende mark(er)s beliggenhed og anvendelse. Han skal desuden i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 angive arealet af de udtagne jorder, hvilket er nødvendigt for at fastslå det maksimale areal, for hvilket de pågældende markafgrødegodtgørelser skal betales. Fejl i arealangivelserne kan vedrøre enten det dyrkede areal, eller det udtagne areal, eller begge dele. Det spørgsmål, der skal afklares, er således, hvorledes beregningen af arealstøtten for markafgrøder vil blive påvirket af en fejl begået i god tro ved angivelsen af det udtagne areal,

52. Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at spørgsmålet må besvares bekræftende. De finder, at såfremt forskellen mellem det under en kontrol faktisk fastslåede udtagne areal og det areal, der angives, overstiger 20%, har det *samme virkning, som hvis det fastslås, at der ikke er noget areal*. En fejl i angivelsen af udtagne jorder har konsekvenser ikke alene for støtten til udtagne arealer, men også for den støtte til markafgrøder, som landbrugeren kræver. De baserer deres fortolkning

33 — Artikel 2 og 7.

34 — A.st., artikel 2, stk. 5, andet afsnit.

på formålet med den omtvistede artikel 9 og affattelsen af denne artikel, når den ses i sin lovgivningsmæssige sammenhæng.

53. NFU deler ikke dette synspunkt. NFU har gjort gældende, at denne fortolkning medfører meget alvorlige, uretfærdige og uforholdsmæssige konsekvenser for disse landbrugere, som har begået en fejl i god tro. NFU har foreslået en anden fortolkning, som begrænser de drastiske virkninger af en sådan fejl (fortabelse af retten til den pågældende støtte til udtagne jorder og støtte til markafgrøder). Man bør anvende reglen om, at beregningen af det maksimale areal, for hvilket disse producenter af markafgrøder kan modtage godtgørelse, skal finde sted på grundlag af det faktisk fastslåede areal og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder. NFU har tilføjet, at der ved fastslået areal forstås det areal, der faktisk er fastslået under en kontrol, uden at der tages hensyn til de sanktioner, der er fastsat i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 3887/92.

54. Jeg finder, at NFU indfortolker noget i bestemmelsen, som den ikke indeholder. Derimod finder jeg, at Kommissionens og Det Forenede Kongeriges regerings fortolkning bør lægges til grund af tre væsentlige årsager.

55. For det første taler den logiske opbygning af forskrifterne i de forskellige stykker i artikel 9 for dette synspunkt. Lad os analysere artiklen.

56. I artikel 9, stk. 3, hedder det, at der ved beregningen af det støtteberettigede areal (henvisning til stk. 1 og 2 i artikel 9) alene, men *særskilt*, tages hensyn til foderarealer, til arealer i forbindelse med jordudtagningen og til arealerne med de forskellige afgrøder, for hvilke der anvendes forskellige støttebeløb.

57. Det vil sige, at landbrugeren i mit tidligere eksempel³⁵ skal angive arealet af de udtagne og dyrkede jorder særskilt, med angivelse af bl. a., hvilken type afgrøder der er tale om, hvorefter der vil blive foretaget en specifik kontrol af rigtigheden af de forelagte oplysninger.

58. I artikel 9, stk. 2, fastsættes reglerne for bestemmelsen af *det areal, på grundlag af hvilket støtten beregnes* (bestemmelse af det støtteberettigede areal), når det viser sig, at det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er større end det areal, der er fastslået under kontrollen.

59. I sådanne tilfælde er det *som hovedregel*³⁶ det areal, der faktisk fastslås under

35 — Punkt 50 i dette forslag til afgørelse.

36 — Artikel 9, stk. 2, første afsnit, første punktum, i forordning nr. 3887/92.

kontrollen, der skal tages i betragtning ved støtteberegningen.

— bestemmelse af sanktionen på grundlag af forskrifterne i artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, første og andet led, i forordning nr. 3887/92.

60. Der er fastsat to grupper *undtagelser*, som udtrykkes i teksten ved adverbierne »dog« og »imidlertid«, for at tage hensyn til, om landbrugeren er i god eller ond tro ³⁷.

For at fejlen ikke skal forhindre, at der fastslås et støtteberettiget areal, og udelukke ret til støtte, skal F ligge mellem 3% og 20%. Såfremt F overstiger 20%, kan der ikke beregnes noget støtteberettiget areal, idet sanktionen går ud på fortabelse af retten til arealstøtte ³⁹. Med andre ord vil F, der overstiger 20%, medføre samme konsekvenser, som om der ikke var noget areal.

61. Til *den første gruppe undtagelser* er knyttet tre sanktioner ³⁸. Disse undtagelser vedrører alene de tilfælde, hvor landbrugeren begår en fejl *i god tro*. I så fald tages der hensyn til fejlsens omfang. Således fastslås det støtteberettigede areal efter følgende beregningsmetode:

— bestemmelse af det faktiske areal som fastslået under kontrollen

62. For at vende tilbage til landbrugeren i mit tidligere eksempel ⁴⁰ anses han *ikke* for at have udtaget *noget areal*, idet fejlen i hans angivelse af udtagne arealer overstiger 20%. Men da denne oplysning er nødvendig for beregningen af det areal, hvortil der kan ydes støtte til markafgrøder, kan denne støtte ikke indrømmes landbrugeren, da det ikke er muligt at fastslå det støtteberettigede areal. Følgelig fortaber landbrugeren retten til den specifikke støtte til markafgrøder og den tilsvarende jordudtagningsstøtte, selv om den fejl, som landbrugeren har begået i god tro, og som overstiger 20%, kun vedrører det udtagne areal. Dette er en glimrende illustration af den dobbelte funktion, som jordudtagningspligten har ⁴¹.

— beregning af forskellen mellem dette areal og det areal, der er angivet i støtteansøgningen (herefter »F«)

37 — A.st., artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, første og andet led, samt artikel 9, stk. 2, andet afsnit, på den ene side og artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, første og andet led, på den anden side.

38 — A.st., artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, første og andet led, og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92.

39 — A.st., artikel 9, stk. 2, andet afsnit.

40 — Punkt 50 i dette forslag til afgørelse.

41 — Se punkt 14-17 i dette forslag til afgørelse.

63. Til *den anden gruppe undtagelser* er knyttet to sanktioner. Disse undtagelser vedrører alene tilfælde, hvor landbrugeren forsætligt eller ved grov uagtsomhed afgiver en urigtig angivelse ⁴².

— Er der tale om en urigtig angivelse som følge af grov uagtsomhed, består sanktionen i en udelukkelse fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår ⁴³, uanset hvor stor forskellen er mellem det areal, der er fastslået under kontrollen, og det angivne areal.

— Hvis der derimod er tale om en forsætlig urigtig angivelse, svarer sanktionen til sanktionerne ved urigtige angivelser, der skyldes grov uagtsomhed, hvortil kommer udelukkelse fra alle støtteordninger under det integrerede system for det følgende år for et areal, der svarer til det, støtteansøgningen blev afvist for (dvs. det angivne areal) ⁴⁴.

64. I artikel 9, stk. 4, *angives beregningsmetoden for støtten*, såfremt der er konstateret en forskel mellem det angivne areal og det areal, der er fastslået under kontrollen.

65. I artikel 9, stk. 4, første afsnit, første og andet led, fastslås *hovedreglen*: arealer, der er blevet fastslået ifølge stk. 1, 2 og 3, skal tages i betragtning ved beregningen af støtten. Artikel 9, stk. 4, første afsnit, første og andet led, i forordning nr. 3887/92 skal sammenholdes med artikel 9, stk. 1 og stk. 2, første afsnit, første punktum, hvori er fastsat de principper, der anvendes ved bestemmelsen af det støtteberettigede areal i tilfælde af forskel mellem de angivne arealer og de fastslåede arealer.

66. Artikel 9, stk. 4, andet afsnit, fremstår som *en undtagelse fra hovedreglen*, hvilket i dette tilfælde angives ved adverbiet »dog«. I dette afsnit fastsættes reglerne for støtteberegningen i de tilfælde, hvor den forskel, der følger af en fejl begået i god tro, ligger mellem 3% og 20%. Disse bestemmelser skal sammenholdes med artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, første og andet led. Ved ordene »det *fastslåede areal*« for jordudtagning, der er indeholdt i denne bestemmelse, forstås det areal, der er bestemt på grundlag af kontrollen og efter anvendelse af sanktionerne i artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, første og andet led, idet henvisningen til disse bestemmelser vedrørende bestemmelsen af det støtteberettigede areal efter anvendelse af sanktionerne ellers ikke ville have nogen mening.

67. Der er ikke fastsat nogen bestemmelser med hensyn til de andre tilfælde af fejl (fejl, der er begået i god tro, og som overstiger 20%, grov uagtsomhed, forsætlig urigtig erklæring), idet artikel 9, stk. 2, andet og

42 — Artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, første og andet led, i forordning nr. 3887/92.

43 — A.st., artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, første led.

44 — A.st., artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, andet led.

tredje afsnit, finder anvendelse i disse tilfælde. Der er ingen grund til at beregne støtten, da der ikke kan fastslås noget støtteberettiget areal.

68. *Den anden grund*, der taler for Kommissionens og Det Forenede Kongeriges regerings fortolkning, er det mål, der forfølges med forordning nr. 1648/95.

69. Den ved forordning nr. 1648/95 gennemførte reform tager sigte på at *ændre* de sanktioner, der kan pålægges producenterne af markafgrøder, såfremt disse i god tro har begået fejl i deres angivelse af udtagne jorder:

»med henblik på en forenkling af sanktionerne vedrørende 'areal' og 'husdyr', bør bestemmelserne om disses anvendelse ændres; da reglerne om udtagning er blevet ændret siden vedtagelsen af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, ændret ved forordning (EF) nr. 299/95 (o. a.: skal være 229/95), navnlig med vedtagelsen af de bestemmelser, der muliggør overførsel af udtagningsforpligtelsen fra en producent til en anden, og bestemmelserne om frivillig udtagning, vil det være rimeligt at *ændre sanktionerne* ...«⁴⁵.

70. Artikel 9, stk. 4, litra a), andet afsnit, i den omtvistede forordning er ved forordning nr. 1648/95 ændret således:

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

71. Den af NFU foreslåede fortolkning af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 i den originale udgave⁴⁶ svarer fuldstændigt til indholdet af den nye bestemmelse. Hvis man følger NFU's fortolkning, vil dette være ensbetydende med, at reformen i henhold til forordning nr. 1648/95 er overflødig.

72. Ændringen af artikel 9 er tilstrækkelig til at fastslå, at i situationer, før forordning nr. 1648/95 trådte i kraft, hvor det udtagne areal, der var angivet i støtteansøgningen, var over 20% større end det under kontrollen fastslåede areal, var der ikke blevet fastslået noget udtaget areal, og de pågældende landbrugere var følgelig ikke berettiget til udbetaling af godtgørelser proportionalt i forhold til deres afgrøder.

45 — Fjerde betragtning til forordning nr. 1648/95, mine fremhævelser.

46 — Se punkt 53 i dette forslag til afgørelse.

73. *Endelig* tager artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i den omtvistede forordning sigte på at nå de af fællesskabslovgiver fastsatte mål ⁴⁷ ved at sikre overholdelsen af forpligtelsen til at udtage et vist areal, som er en forudsætning for, at der kan ydes markafgrødegodtgørelser ⁴⁸, til at angive marker og til at fjerne uregelmæssigheder og svig i forbindelse med opfyldelsen af disse forpligtelser ⁴⁹.

fastslæede areal, er nedsættelsen lig med to gange det overskydende areal ⁵¹.

...

74. Følgelig foreslår jeg af ovennævnte grunde Domstolen at besvare den forelæggende rets første spørgsmål bekræftende.

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

B — *Fortolkning af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95*

75. Den omtvistede forordnings artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, første og andet led, samt stk. 4, litra a), i samme artikel er ændret som følger ved 1995-forordningerne ⁵⁰:

Beregningen af det maksimale areal, der berettiger producenter af markafgrøder til udbetaling af godtgørelser, foretages på grundlag af det udtagne areal, der er fastslået, og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder« ⁵².

»2. — hvis det overskydende areal udgør over 3% eller 2 hektar, men højst 20% af det

76. Den nye artikel 9 i den affattelse, den har fået i forordning nr. 1648/95, lempes i en vis udstrækning sanktionerne over for landbrugere, som i god tro begår fejl i deres støtteansøgninger.

47 — Se punkt 3-6 i dette forslag til afgørelse.

48 — Se punkt 14 i dette forslag til afgørelse.

49 — Se punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

50 — Forordning nr. 229/95 og nr. 1648/95.

51 — Ændring som følge af artikel 1, nr. 5, i forordning nr. 1648/95.

52 — Ændring som følge af artikel 1, nr. 6, i forordning nr. 1648/95.

77. Sanktionerne i henhold til den tidligere affattelse i tilfælde af fejl begået i god tro ved angivelsen af det udtagne areal indebærer således ikke længere anvendelse af sanktionerne i artikel 9, stk. 2, første afsnit, sidste punktum, første og andet led, og andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 som ændret ved forordning nr. 1648/95, og det gælder uanset fejlens omfang. I disse tilfælde foretages beregningen af det maksimale areal, der kan komme i betragtning ved bestemmelsen af størrelsen af markafgrødestøtten, på grundlag af det udtagne areal, der er fastslået under kontrollen, og proportionalt i forhold til de forskellige afgrøder. Ordene »det udtagne areal, der er fastslået« skal således forstås som det areal, der er fastslået under kontrollen, uden hensyntagen til sanktionerne, idet reformen i modsat fald vil være uden mening⁵³.

78. I henhold til artikel 2 i forordning nr. 1648/95 er disse bestemmelser trådt i kraft efter de faktiske omstændigheder i den sag, der er indbragt for den nationale ret.

79. Dog kan forordning nr. 2988/95, som er trådt i kraft, give den nationale ret nyttige oplysninger.

80. Formålet med forordning nr. 2988/95 er at beskytte Fællesskabets finansielle interesser, gøre bekæmpelsen af svig, der skader disse interesser, mere effektiv⁵⁴, men også at sikre, at de foranstaltninger, der vedtages, opfylder det generelle rimelighedskrav og proportionalitetsprincippet⁵⁵.

81. I forordningens artikel 2, stk. 2, hedder det: »Der kan ikke pålægges en administrativ sanktion, som ikke var indført ved en fællesskabsretsakt, inden uregelmæssigheden fandt sted. *Ændres bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft*«⁵⁶.

82. I forordningens artikel 1, stk. 2, defineres »uregelmæssighed« i forordningens forstand som følger: »... enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift«.

54 — Tredje, fjerde, femte og sjette betragtning til forordning nr. 2988/95.

55 — A.st., tiende betragtning.

56 — Min fremhævelse.

53 — I modsætning til fortolkningen af dette udtryk i den tidligere tekst, jf. punkt 66 i dette forslag til afgørelse.

83. Det Forenede Kongeriges regering har bestridt den umiddelbare anvendelighed af disse lempeligere foranstaltninger på den tvist, der er indbragt for High Court. Efter dens opfattelse er der ingen bestemmelse i forordning nr. 2988/95, der kan medføre, at forordningen kan anvendes med tilbagevirkende gyldighed på situationer, der er opstået før forordningens vedtagelse.

84. Kommissionen og sagsøgeren i hovedsagen har derimod gjort gældende, at forordning nr. 2988/95 knæsetter princippet om umiddelbar anvendelse af de lempeligere administrative sanktioner.

85. Jeg er enig med Kommissionen og NFU i det væsentlige af to grunde.

86. *For det første* svarer deres fortolkning til det mål, der forfølges af fællesskabslovgiver. Denne har i tiende betragtning til den pågældende forordning anført, at »... i medfør af det generelle rimelighedskrav og af proportionalitetsprincippet samt i lyset af princippet om ne bis in idem, bør der, under iagttagelse af gældende fællesskabsret og bestemmelserne i de *specifikke fællesskabsforskrifter, der findes ved denne forordnings ikrafttræden, fastsættes bestemmelser for at undgå, at der for den samme handling pålægges den samme person både økono-*

miske fællesskabssanktioner og nationale strafferetlige sanktioner ...«⁵⁷.

87. Lovgiverne havde således de situationer, der var opstået før ikrafttrædelsen af forordning nr. 2988/95, i tankerne og ønskede at sikre, at der ikke anvendes sanktioner, som er i strid med rimeligheds- og proportionalitetsprincipperne. Denne lovgivning har ikke til formål og kan ikke have til følge at ændre afgjorte (dvs. definitive) situationer, men skal derimod anvendes på tidligere situationer, hvis konsekvenser ikke er definitive, såfremt de nye bestemmelser er gunstigere for de erhvervsdrivende.

88. *For det andet* findes den omtvistede bestemmelse i afsnit I i forordning nr. 2988/95, som har overskriften »Generelle principper«. Bestemmelsen skal fortolkes som sigtende på at gennemføre det princip om umiddelbar anvendelse af lempeligere strafferetlige eller administrative sanktioner, som allerede kendes i langt de fleste af medlemsstaterne, på det specifikke område, der er omfattet af fællesskabsbestemmelserne om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser.

89. Jeg må konkludere, at den forelæggende ret, for så vidt som reformen i henhold til forordning nr. 2988/95 kan give retten oplys-

57 — Mine fremhævelser.

ninger, der kan være den til nytte ved afgørelsen af tvisten⁵⁸, skal tage hensyn til den nye affattelse af artikel 9, stk. 4, litra a), andet afsnit, i forordning nr. 3887/92.

II — *Det andet spørgsmål*

90. Dette spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 sammenholdt med de bestemmelser om ordningen for husdyrstøtte, der var gældende før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95. Den nationale ret spørger reelt Domstolen, om bestemmelsen skal fortolkes således, at der i tilfælde, hvor der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, ikke må ydes husdyrstøtte overhovedet til landbrugsbedrifter, hvis foderareal, der faktisk er blevet fastslået af de kompetente myndigheder, konstateres at være mere end 20% mindre end det areal, som er angivet i støt-teansøgningen.

91. Samtlige parter er enige om, at dette spørgsmål bør besvares bekræftende.

92. Som jeg tidligere har bemærket⁵⁹, er der i dette tilfælde kun ét areal, der skal angives, nemlig foderarealet⁶⁰. I artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 3887/92 bestemmes det, at arealer, der således er blevet fastslået, anvendes »til beregning af loftet for de præmier, der er nævnt i artikel 4g og 4h i forordning nr. 805/68«. Ifølge disse artikler i forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 2066/92, skal udbetalingen af den særlige præmie og præmien for ammekøer begrænses ved anvendelse af en belægningsgrad for dyrene på driften. Denne belægningsgrad udtrykker forholdet mellem antallet af storkreaturer og det grovfoderareal, der anvendes til foder til bedriftens dyr.

93. Foderarealet er således et væsentligt element i systemet, da det udgør en betingelse for berettigelsen til de pågældende præmier.

94. I modsætning til godtgørelserne til producenterne af markafgrøder indebærer forordning nr. 2066/92 endvidere ikke, at dette foderareal selvstændigt giver ret til en hvilken som helst støtte. Derfor vil en fejl begået i god tro, som fører til en afvigelse på over 20% af foderarealet, alene påvirke ydelsen af de husdyrpræmier, der er knyttet til dette areal.

58 — Se punkt 45 i dette forslag til afgørelse.

59 — Se punkt 9, 10 og 15 i dette forslag til afgørelse.

60 — Artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 3887/92.

95. Da forordning nr. 1648/95 ikke har ændret disse landbrugeres situation, gælder de samme sanktioner efter forordningens ikrafttrædelse.

med retssikkerhedsprincippet, forbuddet mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet.

96. Følgelig foreslår jeg Domstolen at besvare det andet spørgsmål bekræftende. Som følge af besvarelsen af det første og andet præjudicielle spørgsmål er det fjerde spørgsmål, som vedrører en eventuel anden fortolkning af den omtvistede bestemmelse, blevet uden genstand.

A — *Den påståede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet*

99. Sagsøgeren i hovedsagen finder, at uklarheden i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95 kan medføre, at sagsøgeren mister sin ret til den pågældende støtte.

III — *Det tredje og det femte spørgsmål*

97. Det tredje præjudicielle spørgsmål er en nærmere præcisering af det femte præjudicielle spørgsmål. Den forelæggende ret ønsker Domstolens vurdering af gyldigheden af artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95, navnlig i henseende til retssikkerhedsprincippet, forbuddet mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet.

100. Efter Domstolens faste praksis udgør retssikkerhedsprincippet et grundlæggende fællesskabsretligt princip⁶¹, som bl.a. kræver, at en ordning, der pålægger en afgiftspligtig byrder, er klar og utvetydig, for at han ikke skal være i tvivl om sine rettigheder og pligter⁶².

98. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at sanktionerne i artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92 forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95 over for landbrugere, som i god tro begår en fejl, der overstiger 20%, i angivelsen af udtagne arealer og i angivelsen af foderareal, er i strid

101. I den foreliggende sag, hvor det drejer sig om sanktionerne over for kvægavlere,

61 — Se i denne retning dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633.

62 — Dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand Frères og Garancini, Sml. s. 1931; af 22.2.1989, forenede sager 92/87 og 93/87, Kommissionen mod Frankrig og Det Forenede Kongerige, Sml. s. 405, præmis 22, og den nyligt afsagte dom af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27.

som i god tro begår en fejl, der overstiger 20%, i deres angivelse af foderareal, er meningen med den omtvistede bestemmelse og konsekvenserne af dennes anvendelse klare⁶³. Hvad angår sanktionerne over for kvægavlere, som i god tro begår en fejl, der overstiger 20%, i deres angivelse af udtaget areal, er det derimod rigtigt, at den pågældende bestemmelse er indviklet og kræver en meget opmærksom læsning, hvis den skal forstås. Dette skyldes to forskellige typer vanskeligheder.

102. For det første vanskeliggør bestemmelsens ubehjælpssomme affattelse og disposition forståelsen af den. Jeg finder det f.eks. klodset at fastsætte et princip og en undtagelse i samme afsnit⁶⁴, og omvendt er det beklageligt, at de forskellige sanktioner for fejl, der begås i god tro, ikke er samlet i ét afsnit⁶⁵. Denne affattelse hindrer helt klart en hurtig forståelse af den omtvistede bestemmelse, og det i en sådan grad, at NFU med rette har kunnet betvivle overholdelsen af retssikkerhedsprincippet. Jeg finder dog ikke, at disse rent formelle mangler har gjort den pågældende bestemmelse indholdsmæssigt ugyldig på grund af uklarhed. NFU har ej heller bevist en sådan ugyldighed, idet den fortolkning, som NFU foreslår, helt åbenbart lægger noget i bestemmelsen, som den ikke indeholder.

63 — Se punkt 92-96 i dette forslag til afgørelse.

64 — Artikel 9, stk. 2, første afsnit, i den omtvistede forordning.

65 — Sanktionerne over for landbrugere, der i god tro begår fejl ved arealangivelsen, findes dels i artikel 9, stk. 2, første afsnit, andet punktum, første og andet led, og dels i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i den omtvistede forordning.

103. Bestemmelsens tørre indhold følger endvidere, ja navnlig, af emnets tekniske karakter. Som Kommissionen med rette har bemærket, er *Fællesskabets retsregler på landbrugsområdet indviklede på grund af selve emnet* dels, fordi de består af en lov-række bestemmelser, der ofte overlapper hinanden, dels, fordi gennemførelsen af reglerne kræver en vurdering af vanskelige økonomiske forhold. Det er derfor ikke let at udarbejde en koncis, nøjagtig og samtidig fuldstændig lovbestemmelse.

104. Imidlertid henvender disse bestemmelser sig til en fagkyndig kreds af personer, der er fortrolige med emnet og beskæftiger sig med det til daglig, og det må antages, at det, som ikke-indviede personer finder vanskeligt at forstå, givetvis vil være lettere tilgængeligt for en specialist. Artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 er ikke nogen undtagelse fra denne regel, og selv om en hurtig gennemlæsning uden hensyn til sammenhængen går ud over forståeligheden, vil man ved en omhyggelig gennemlæsning ikke være i tvivl om meningen med bestemmelserne eller om konsekvenserne af disses anvendelse. I øvrigt påpegede Kommissionen i retsmødet, at bestemmelserne var blevet anvendt uden åbenbare vanskeligheder i de fleste af medlemsstaterne.

105. Jeg finder herefter, at anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet må forkastes.

B — *Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet*

106. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i den omtvistede forordning gør det muligt at anvende de samme sanktioner som dem, der anvendes over for landbrugere, der begår fejl af anden art og omfang, hvilket er en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling.

107. Sagsøgeren i hovedsagen har således bemærket, at for den landbruger, der kun dyrker en enkelt markafgrødetype, for hvilken han ansøger om en enkelt støttetype, eller for en kvægavler, som kun udøver denne form for aktivitet, for hvilken han kun ansøger om den særlige husdyrstøtte, vil en fejl begået *i god tro*, og som vedrører over 20% af det udtagne areal eller foderarealet, have den samme konsekvens⁶⁶, som den, der rammer en producent af markafgrøder eller en kvægavler, som groft uagtsomt er fremkommet med urigtige arealangivelser⁶⁷. Sanktionerne består her i bortfald af arealstøtte eller husdyrstøtte for det pågældende kalenderår, de facto for førstnævnte støtte, de jure for sidstnævnte støtte.

108. Sagsøgeren i hovedsagen har bemærket, at der imidlertid er tale om fejl af forskellig art. I det første tilfælde handler landbrugeren i modsætning til det andet tilfælde ikke culpøst, og fejlene har, selv om de er af forskellig karakter og grovhed, de samme konsekvenser. Sagsøgeren finder herefter, at det generelle ligebehandlingsprincip i fællesskabsretten er tilsidesat.

109. Efter Domstolens faste praksis er det i EF-traktatens artikel 40, stk. 3, knæsatte princip om forbud mod forskelsbehandling blot en konkret udmøntning af det generelle fællesskabsretlige lighedsprincip, som indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet⁶⁸.

110. Som Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har bemærket, kan reglerne for anvendelsen af sanktionerne over for de to særskilte grupper af landbrugere, som NFU har beskrevet ovenfor, ikke sammenlignes.

111. Ifølge artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 vil den støtte, som planteavleren har ansøgt om for en bestemt markafgrøde, nemlig *alene* blive afslået,

66 — Jf. artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i den omtvistede forordning.

67 — Jf. artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, første led, i den omtvistede forordning.

68 — Jf. en af de seneste domme, nemlig dom af 12.12.1996, sag C-241/95, *Accrington Beef m.fl.*, Sml. I, s. 6699, præmis 49.

såfremt han har angivet et mere end 20% for stort udtaget areal, eller den for store angivelse vedrører det særlige afgrødeareal. I lighed hermed vil kvægavleren kun blive nægtet den særlige husdyrstøtte, såfremt han angiver et mere end 20% for stort foderareal.

C — *Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

112. Ifølge artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, første led, i den omtvistede forordning får planteavleren og kvægavleren derimod ikke udbetalt den støtte, de har ansøgt om, *såfremt* der er tale om en urigtig angivelse, som skyldes grov uagtsomhed, *uanset hvor meget større* det angivne areal er end det under kontrollen fastslåede areal.

115. NFU og Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at sanktionerne i artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 strider mod proportionalitetsprincippet.

116. Dette almindelige fællesskabsretlige princip indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål⁶⁹.

113. Det fremgår af det anførte, at situationen for de to ovennævnte grupper af landbrugere, som NFU har peget på, ikke er sammenlignelig og ikke behandles på samme måde.

117. Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at Fællesskabets institutioner, når der er tale om en vurdering af en kompliceret økonomisk situation (hvilket er tilfældet, når det drejer sig om den fælles landbrugspolitik), har et vidt skøn⁷⁰. Ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, skal den retslige efterprøvelse begrænses til en undersøgelse af, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet

114. Følgelig må anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling forkastes.

69 — Jf. f.eks. dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 22 og 30.

70 — Se bl. a. dom af 20.10.1977, sag 29/77, Roquette Frères, Sml. s. 1835, præmis 19 og 20.

med magtfordrejning, eller om den pågældende institution, der har udstedt den omtvistede retsakt, åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn ⁷¹.

118. Er den sanktion, der går ud på bortfald af enhver arealstøtte, såfremt landbrugeren i god tro har begået en fejl, der overstiger 20%, i sin angivelse af udtagne arealer eller foderarealer, ikke åbenbart uegnet til at virkeliggøre de tilstræbte mål?

119. Hvad angår de ved den omtvistede foranstaltning forfulgte mål fremgår det af den pågældende forordning, at foranstaltningen skal sanktionere uregelmæssigheder og svig effektivt, og fællesskabslovgiver har med henblik herpå anført, at der skal fastsættes *sanktioner, der er afpasset efter den pågældende uregelmæssigheds grovhed*, og som kan indebære indtil fuldstændig udelukkelse fra en præmieordning for det pågældende og det følgende år ⁷².

120. Det fremgår således af de her beskrevne mål, at den fuldstændige udelukkelse fra en støtteordning er den strengeste i rækken af fastsatte sanktioner. En sådan sanktion skal ifølge fællesskabslovgiver forbeholdes for de groveste former for adfærd.

121. Der peges på tre former for dadelværdig adfærd, der kan begås af en landbruger i forbindelse med arealangivelsen, og som kan sanktioneres: fejl begået i god tro, grov uagtsomhed og forsætlig urigtig angivelse.

122. Det er ubestrideligt, at en landbruger, som begår en fejl i god tro, *dvs. uden bedragerisk hensigt*, ikke handler uhæderligt, og at anvendelsen af en af de strengeste sanktioner ⁷³ i så fald er *uforenelig* med de tilstræbte mål og således nødvendigvis åbenbart upassende.

123. Endvidere sidestiller bestemmelsen, for så vidt som den pålægger landbrugere, som har begået uregelmæssigheder af forskellig art, de samme sanktioner, den hæderlige landbruger med en landbruger, der handler uagtsomt eller forsætligt. Med andre ord er det bestemt, at der ved overskridelse af en vis fejltærskel skal hvile en formodning om ond tro på den landbruger, som har handlet i god tro, hvilket er i strid med selve ordlyden af bestemmelsen ⁷⁴.

124. De uregelmæssigheder, der i den foreliggende sag lægges de pågældende landbru-

71 — Ovennævnte dom i sagen Frankrig og Irland mod Kommissionen, præmis 31.

72 — Niende betragtning til den omtvistede forordning.

73 — Hvilket er tilfældet for de landbrugere, som befinder sig i de situationer, der er beskrevet i punkt 107 i dette forslag til afgørelse.

74 — Se punkt 61 og 63 i dette forslag til afgørelse.

gere til last, er langt fra lige alvorlige, hvilket fællesskabslovgiver burde have taget hensyn til⁷⁵.

125. Artikel 9, stk. 2, i den omtvistede forordning er således ikke en rigtig gennemførelse af de af fællesskabslovgiver tilstræbte mål.

126. Endelig forekommer det mig, at disse mål kunne være nået ved andre lige så effektive, men mindre bebyrdende foranstaltninger. Man kunne f.eks. have bestemt, at der alene kunne ydes en fast støtte, der var fastsat på fællesskabsplan, såfremt der ikke

forelå ond tro eller svigagtig hensigt hos landbrugeren, og såfremt den forskel, der konstateredes mellem det angivne areal og det under kontrollen fastslåede areal, oversteg en vis grænse.

127. Følgelig finder jeg, at anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bør tages til følge.

128. Jeg foreslår derfor Domstolen at erklære artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92 (forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95) ugyldig.

Forslag til afgørelse

129. I betragtning af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål som følger:

- »1) Artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, som affattet før ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995 om ændring af ovennævnte forordning nr. 3887/92, skal fortolkes således, at der

⁷⁵ — Se i analogi hermed bl. a. dom af 17.9.1996, forenede sager C-246/94, C-247/94, C-248/94 og C-249/94, *Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio m.fl.*, Sml. I, s. 4373, præmis 32.

ikke må ydes nogen arealstøtte overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede udtagne areal konstateres at være mindre end det areal, som er angivet i støtteansøgningen, når forskellen udgør mere end 20%, men der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed.

- 2) Artikel 9, stk. 2, 3 og 4, i forordning nr. 3887/92, som affattet før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95, skal fortolkes således, at der ikke må ydes oksekødspræmier overhovedet til landbrugere, hvis faktisk fastslåede foderareal konstateres at være mindre end det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtten, når forskellen udgør mere end 20%, men der ikke foreligger forsæt eller grov uagtsomhed.

- 3) Artikel 9, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 3887/92, som affattet før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1648/95, er ugyldig, for så vidt den er til hinder for, at der ydes nogen arealstøtte og nogen oksekødspræmie overhovedet til landbrugere, som uden forsæt eller grov uagtsomhed angiver et udtaget areal og et foderareal, der afviger mere end 20% fra det faktiske areal.«