

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

fremsat den 27. september 2001¹

1. Der blev indført en kontrolordning for ydelse af støtte og præmier i forbindelse med den fælles landbrugspolitik ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92² og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92³. I sidstnævnte fastsættes, at støtteansøgninger skal indeholde en række oplysninger, der er nødvendige for de kompetente myndigheders behandling heraf. Undersøgelsen af de givne oplysningers pålidelighed kan, i tilfælde af ansøgerens forsømmelighed, indebære sanktioner, der skal forebygge og hindre uregelmæssigheder og svig⁴.

delsen af sanktionerne i artikel 10, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 3887/92 er afhængig af den fortolkning, der gives af denne bestemmelses første punktum.

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i hovedsagen

3. To sager i hovedsagen ligger til grund for denne sag.

2. Det er fastsættelsen af bøder for landbrugere, hvis støtteansøgninger indeholder uregelmæssigheder, der ligger til grund for det af Bundesverwaltungsgericht stillede præjudicielle spørgsmål i denne sag. Anven-

4. Den første sag er Bezirksregierung Lüneburg mod landbrugeren Hans-Otto Nehring. Den 7. maj 1993 ansøgte sidstnævnte om den særlige præmie for kvæg (handyr) for fire dyr. Denne ansøgning blev afslået af to grunde: For det første fordi tre dyr ikke først var slagtet senere end to uger efter, at deltagelseserklæringen, der var fastsat i de nationale bestemmelser om præmier for kvæg og geder, var afgivet, og for det andet fordi det fjerde dyr ikke havde opnået »mindsteslagtevægten«.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Forordning af 27.11.1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT L 355, s. 1.

3 — Forordning af 23.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT L 391, s. 36.

4 — Ibidem, niende betragtning.

Efter en forgæves klage anlagde landbrugeren sag ved Verwaltungsgericht Stade (Tyskland). Ved dom af 14. december 1995 tiltrådte denne ret kun begrundelsen for afslaget, for så vidt angik den fjerde tyr, fordi landbrugeren ikke, ifølge retten, havde bevist, at tyren havde opnået mindsteslagteværdien. Retten fastslog endvidere, at dette afslag ikke kunne medføre en nedsættelse i henhold til artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92 af den præmie, der var ansøgt om for de andre tre dyr.

Bezirksregierung Lüneburg ankede denne dom til Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (Tyskland). Da appellen ved dom af 11. februar 1999 var blevet forkastet, indbragte Bezirksregierung Lüneburg sagen for Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved revisionsanke.

5. Den anden sag er Land Baden-Württemberg (Tyskland) mod en anden landbruger, Günther Schilling. Den 14. maj 1993 ansøgte denne om den særlige EF-præmie for kvæg (handyr) for 23 dyr, der allerede var slagtet i januar i samme år, og ligeledes for fire tyre, der den 14. april 1993 var solgt til Italien. Den kompetente myndighed afslog ansøgningen for så vidt angik de eksporterede dyr, fordi Günther Schilling ikke havde indgivet ansøgningen senest de foreskrevne tre dage før dyrenes borttransport. Af samme grund nedsatte den, under

henvisning til artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92, den samlede præmie for de andre dyr med 40%.

Verwaltungsgericht (Tyskland) fastslog i en sag anlagt af landbrugeren, at præmien for de eksporterede dyr med føje var blevet nægtet, men at dette ikke begrundede en yderligere præmienedsættelse for de andre dyr. Da dommen blev stadfæstet af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, indbragte Land Baden-Württemberg sagen for Bundesverwaltungsgericht ved revisionsanke.

II — De relevante retsregler

6. Ved forordning nr. 3508/92 indførtes et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

7. Forordning nr. 3887/92 præciserer gennemførelsesbestemmelserne for dette system, navnlig hvad angår de støtteansøgninger, landbrugerne skal udfærdige,

undersøgelsen af, hvorvidt betingelserne for at yde støtten er overholdt og sanktionerne i tilfælde af manglende overholdelse heraf.

nedsættes enhedsbeløbet for støtten dog således:

- a) Hvis ansøgningen omfatter højst 20 dyr, sker nedsættelsen således:

8. Disse forordninger finder bl.a. anvendelse på støtte til oksekødsproducenter som fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød⁵, som er ændret adskillige gange, og også på den særlige præmie for kvæg (handyr) fastsat i nævnte forordnings artikel 4b.

— Hvis overskridelsen er på to dyr eller derunder, er nedsættelsen lig med den procent, der svarer til overskridelsen.

— Hvis overskridelsen er på over to, men højst på fire dyr, er nedsættelsen lig med to gange den procent, der svarer til overskridelsen.

9. Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 beskriver de sanktioner, der kan anvendes på den landbruger, der i en støtteansøgning angiver et antal dyr, der overstiger det antal, der fastslås under kontrollen. Artiklen har følgende ordlyd:

Er overskridelsen på over fire dyr, ydes der ingen støtte.

»Hvis det antal dyr, der er angivet i en støtteansøgning, overstiger det antal, der fastslås under kontrollen, beregnes støttebeløbet på grundlag af det fastslåede antal dyr. Medmindre der foreligger force majeure eller stk. 5 har fundet anvendelse,

- b) I de øvrige tilfælde sker nedsættelsen således:

— Hvis overskridelsen er på højst 5%, er nedsættelsen lig med den procent, der svarer til overskridelsen.

⁵ — EFT 1968 I, s. 179.

- Hvis overskridelsen er på over 5%, og men på højst 10%, er nedsættelsen på 20%.

- Hvis overskridelsen er på over 10%, men på højst 20%, er nedsættelsen på 40%.

- hvis der er tale om en forsætlig urigtig angivelse, fra samme støtteordning det følgende kalenderår.

Er overskridelsen på over 20%, ydes der ingen støtte.

Har producenten ikke kunnet opfylde sine forpligtelser som følge af force majeure, bevares præmiestøtten for det antal dyr, der faktisk var præmieberettigede på det tidspunkt, tilfældet af force majeure indtraf.

Procenterne i litra a) beregnes på grundlag af det antal, der ansøges om støtte for, og procenterne i litra b) på grundlag af det fastslåede antal.

Der kan under ingen omstændigheder ydes præmie for dyr ud over det antal, som er anført i støtteansøgningen.

Hvis der imidlertid er tale om urigtige angivelser, som er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed:

Ved anvendelse af dette stykke tages der særskilt hensyn til dyr, for hvilke der kan ydes forskellige præmiebeløb.»

- udelukkes landbrugeren fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår,

Denne bestemmelse er ændret ved forordning (EF) nr. 1648/95 ⁶. Således er andet og tredje led i artikel 10, stk. 2, litra b), i

6 — Kommissionens forordning af 6.7.1995, EFT L 156, s. 27.

denne bestemmelse blevet erstattet af følgende tekst:

»— Hvis overskridelsen er på over 5%, men på højst 20%, er nedsættelsen lig med det dobbelte af den procent, der svarer til overskridelsen.«

Endvidere er følgende afsnit indsat før det sidste afsnit i artikel 10, stk. 2:

»Hvis den udligningsgodtgørelse, der er omhandlet i forordning (EØF) nr. 2328/91⁷, beregnes på grundlag af storkreaturer, fastlægges det tilstedeværende antal og de ovenfor omhandlede sanktioner på grundlag af det antal storkreaturer, der svarer til antallet af anførte dyr.«

om, hvorvidt de kompetente myndigheder kan nedsætte det ansøgte støttebeløb med den begrundelse, at visse angivne dyr ikke opfylder betingelserne for at modtage støtte. Da den nationale ret finder, at løsningen af tvisterne i hovedsagen afhænger af en fortolkning af forordning nr. 3887/92, som affattet ved forordning nr. 1648/95, har den stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal der i henhold til artikel 10, stk. 2, andet punktum, også ske en nedsættelse af enhedsbeløbet for støtten, når det i første punktum nævnte antal dyr, der er angivet i en støtteansøgning, overstiger det antal, der fastslås under kontrollen, dersom forskellen ikke beror på ansøgerens urigtige angivelser, men på, at enkelte dyr efter myndighedens opfattelse ikke opfylder betingelserne for at opnå støtte?«

IV — Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92

III — Det præjudicielle spørgsmål

10. Bundesverwaltungsgericht, som behandler de to revisionsanker, er i tvivl

11. Med dette spørgsmål ønsker Bundesverwaltungsgericht nærmere bestemt oplyst, om artikel 10, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 3887/92 skal fortolkes således, at udtrykket »dyr, der fastslås under kontrollen« betyder de dyr, der opfylder betingelserne for at modtage støtte, således at den nedsættelse af det enhedsbeløb for støtten, der fastsættes i denne

⁷ — Rådets forordning af 15.7.1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet, EFT L 218, s. 1.

artikelens andet punktum, også skal finde anvendelse, under de nævnte betingelser, når der blandt de dyr, der er angivet af landbrugeren, er visse, der ikke opfylder de nævnte betingelser.

12. Den nationale ret ønsker oplyst, om støtten kan nedsættes, når landbrugeren i sin støtteansøgning nævner dyr, der ikke opfylder støttebetingelserne, uden at han dog har foretaget egentlige urigtige angivelser, såsom angivelse af et større antal dyr end der rent faktisk er tale om.

13. Jeg skal fastslå, at artikel 10, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 3887/92 bestemmer, at den ydede støtte under visse omstændigheder kan nedsættes og angiver, hvorledes denne nedsættelse skal ske.

14. Det første punktum i denne bestemmelse fastsætter grunden til, at støtten kan nedsættes: Denne nedsættelse finder sted, når »det antal dyr, der er angivet i en støtteansøgning, overstiger det antal, der fastslås under kontrollen«. Det andet punktum og de efterfølgende afsnit beskriver forskellige beregningsmåder for nedsættelsen, afhængig af det antal dyr ansøgningen vedrører, samt omfanget af den konstaterede uregelmæssighed.

15. Fortolkningen af det andet punktum og de følgende afsnit i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 er ikke relevant, da det præjudicielle spørgsmål ikke vedrører vurderingen af omfanget af nedsættelserne.

16. Det er derimod grunden til selve nedsættelsen af støtten, der interesserer den nationale ret. Mens begrebet »antal dyr, der er angivet« ikke giver anledning til særlige problemer, kan der bestå tvivl om, hvad der skal forstås ved »det antal, der fastslås«.

17. Som bekendt er den fortolkningsmetode, der traditionelt anvendes af Domstolen, en kombination af bogstavs- og teleologisk fortolkning. Den pågældende bestemmelse fortolkes oftest både ud fra dens ordlyd og det formål, som fællesskabslovgiver tilsigter hermed.

18. I denne sag er fortolkningsvanskelighederne for så vidt angår artikel 10, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 3887/92 reelle og beror efter min opfattelse på forskellen mellem forordningens formål og dens ordlyd.

19. Såfremt man holder sig til *ordlyden*, der er den samme i samtlige sprogversioner,

skal støtten nedsættes, når den kompetente myndighed fastslår, at antallet af dyr, der er angivet i støtteansøgningen, overstiger det antal, der fastslås.

Ved »antal af dyr, der fastslås« må der efter min opfattelse forstås »dyr, der er optalt«. Bestemmelsen skal derfor fortolkes således, at støtten skal nedsættes, når det under kontrollen viser sig, at det antal dyr, der er angivet af landbrugeren, *overstiger det antal dyr, der er opgjort* af de kompetente myndigheder på bedriften. Med denne strengt »matematiske« fortolkning af bestemmelsen begrænses støttenedsættelsen til de landbrugere, der har indgivet en støtteansøgning for dyr, som de ikke har eller ikke længere har.

20. Et af *hovedformålene* med forordning nr. 3887/92 er, at det effektivt kontrolleres, at bestemmelserne om EF-støtte overholdes⁸. Med henblik herpå har fællesskabslovgiver fundet anledning til at vedtage bestemmelser, der skal sikre, at uregelmæssigheder og svig forebygges og sanktioneres⁹.

21. Imidlertid fremmer den fortolkning, som ordlyden fører til, ikke Fællesskabets interesser, tværtimod. Denne fortolkning begrænser den adfærd, der kan give anled-

ning til en nedsættelse af støtten til tilfælde med fejlagtige optællinger. Den gør det ikke muligt at nedsætte støtten, når det »antal dyr, der fastslås«, skønt det svarer til antallet af »dyr, der er angivet«, ikke opfylder betingelserne for at modtage denne støtte. Ordlyden af artikel 10, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 3887/92 gør det således kun muligt at hindre en lille del af de uregelmæssigheder eller svigagtigheder, som den nævnte forordning søger at fjerne.

22. I denne sag er den traditionelle fortolkningsmåde ikke til stor hjælp ved afgørelsen af, om det er ordlyden af den omtvistede bestemmelse eller formålet med forordning nr. 3887/92, der er afgørende for fortolkningen af artikel 10, stk. 2, første punktum, i den nævnte forordning.

Når det drejer sig om en bestemmelse, hvis klare indhold modsiger formålet med den forordning, den er en del af, og dette formål fremgår lige så klart, forekommer en fortolkning heraf ud fra formålet nytteløs.

23. En omhyggelig gennemgang af Domstolens praksis viser, at den fortolkning, der betegnes som »teleologisk«, ikke er et middel, som Domstolen anvender under alle omstændigheder.

8 — Syvende betragtning.

9 — Niende betragtning.

24. Bestemmelserne i fællesskabsretten, som ikke indeholder nogen uklarhed, er i sig selv tilstrækkelige. De fortolkes af Domstolen ud fra såvel deres ordlyd som de mål, der forfølges i den retsakt, hvori de indgår. Hvorfor fortolke en retsakt, der er klar og præcis, på en måde, der giver den en mening, den åbenbart ikke kan have?

25. Domstolen har således f.eks. fastslået med hensyn til en landbrugsforordning, at ordlyden af den pågældende bestemmelse var »klar og utvetydig« uden at finde det nødvendigt at henvise til det forfulgte mål¹⁰.

26. Henvisningen til det af fællesskabsbestemmelsen forfulgte mål anvendes ofte for at bekræfte ordlyden af den pågældende bestemmelse. Hensigten hermed er at bekræfte betydningen af en bestemmelse, der, uden at være helt klar og entydig, sædvanligvis rejser en vis tvivl. Henvisningen til ordlyden af og formålet med fælles-

skabsreglerne har således en komplementær funktion i fortolkningsprocessen¹¹.

27. En formålsfortolkning spiller derimod en afgørende rolle, når den pågældende bestemmelse er vanskelig at fortolke alene ud fra dens ordlyd. Dette er tilfældet, når den omtvistede bestemmelse er tvetydig¹². Dette er ligeledes tilfældet, når den udgør en »retlig standard«, hvor lovgiver overlader Fællesskabets retsinstanser at definere indholdet fra sag til sag, for dermed at sikre en anvendelse, der svarer til de omstændigheder, de har fået forelagt¹³.

28. I denne sag er bestemmelsen som bekendt klar og præcis. Derfor nødvendiggør den, fra et rent fortolkningssynspunkt, hverken bekræftelse eller præciseringer, der nødvendiggør en undersøgelse af det mål, der forfølges med den retsakt, hvori bestemmelsen indgår.

10 — Dom af 16.12.1999, sag C-74/98, DAT-SCHAUB, Sml. I, s. 8759, præmis 31. I denne doms præmis 32 foretog Domstolen i øvrigt ligeledes en fortolkning af et andet afsnit i samme bestemmelse. Jf. et andet eksempel, denne gang om social sikring dom af 24.10.1996, sag C-335/95, Picard, Sml. I, s. 5625, præmis 18-20, hvori Domstolen, efter at have citeret en bestemmelse i en fællesskabsforordning, fastslog, at den nævnte forordning »entydigt går ud fra« det fællesskabsprincip, der kan lægges til grund for fortolkningen. Endelig har Domstolen i dom af 12.12.1990, sag C-172/89, Vandermoorle mod Kommissionen, Sml. I, s. 4677, præmis 13, fundet, at forordningen ikke skulle fortolkes, og at betingelserne for at pålægge den sanktion, der var fastsat i den omtvistede forordning, var tilstrækkeligt klare til, at der ikke var mulighed for en anden opfattelse.

11 — Jf. f.eks. dom af 7.5.1998, sag C-390/96, Lease Plan, Sml. I, s. 2553, præmis 28, af 16.7.1998, sag C-353/96, Silhouette International Schmied, Sml. I, s. 4799, præmis 22, og af 6.4.2000, sag C-286/95 P, Kommissionen mod ICI, Sml. I, s. 2341, præmis 60.

12 — I dom af 19.6.1980, sag 803/79, Roudolff, Sml. s. 2015, fastslog Domstolen, at »er en bestemmelses ordlyd flertydig, skal den fortolkes på baggrund af formålene med de regler, den er en del af« (s. 2015). Som eksempel på en bestemmelse, der er udformet på en flertydig måde, der følgelig nødvendiggør anvendelsen af andre kriterier end målet, nemlig princippet om en snæver fortolkning af restriktioner, jf. dom af 28.10.1999, sag C-6/98, ARD, Sml. I, s. 7599, præmis 29-31.

13 — Jf. f.eks. begreberne »kunde, der hører til dette område«, i forbindelse med handelsagentaftaler, i dom af 12.12.1996, sag C-104/95, Kontogeorgas, Sml. I, s. 6643, præmis 25-27, og »undtagelsestilfælde«, der udgør undtagelser fra princippet om særskilt værdiansættelse af aktiv- og passivposterne i selskabets regnskab, i dom af 14.9.1999, sag C-275/97, DE + ES Bauunternehmung, Sml. I, s. 5331, præmis 31 og 32, eller begrebet »afgifter« angående regler om indirekte afgifter på kapitaltilførsel, i dom af 21.6.2001, sag C-206/99, SONAE, Sml. I, s. 4679, præmis 22-26.

29. Af samme grunde er det heller ikke muligt at anvende begrebet »effektiv virkning«, som ofte anvendes i Domstolens praksis.

30. Domstolens bestræbelser på at sikre fællesskabsrettens effektivitet fører den, når en fællesskabsbestemmelse kan fortolkes på flere måder, til at prioritere den fortolkning, der er bedst egnet til at sikre denne effektive virkning¹⁴. Denne retspraksis kan således ikke anvendes på en bestemmelse, der, som den foreliggende, er karakteriseret ved, som allerede nævnt, at være klar og præcis.

31. Denne modsigelse må derfor løses ved hjælp af det princip, der følger af Domstolens faste praksis, hvorefter en bestemmelse i den afledte fællesskabsret i videst muligt omfang skal fortolkes i overensstemmelse med traktatens bestemmelser og de almindelige fællesskabsretlige principper¹⁵.

32. Der skal følgelig foretrækkes en fortolkning, der bedst overholder retssikkerhedsprincippet, dvs. den fortolkning, som selve ordlyden af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 kræver. Det drejer sig således om at gøre den betydning, der tydeligt fremgår ved gennemgangen af

bestemmelsen, gældende, selv om den ikke er den mest gunstige for Fællesskabets interesser.

33. Retssikkerhedsprincippet udgør som bekendt et grundlæggende princip i fællesskabsretten¹⁶. Dette princip, der er en del af Fællesskabets retsorden, kræver, at fællesskabslovgivningen skal være klar og dens anvendelse forudseelig for alle, der berøres deraf¹⁷. Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at retssikkerhedsprincippet navnlig 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 pligter, således at han kan handle derefter¹⁸.

34. Denne retspraksis er ikke forbeholdt skatte- og toldsager. Begrebet »afgiftspligtig« kan faktisk forlede en til at tro, at de byrder, hvis gyldighed er tvivlsom som følge af, at de ikke er tydeligt defineret, alene kan have karakter af skatte- eller afgiftsmæssige forpligtelser. Dette er imidlertid ikke tilfældet. National Farmers' Union m.fl.-dommen viser, at tilfælde med tab af rettigheder som følge af ukorrekte angivelser, i landbrugssager, er omfattet af den nævnte retspraksis. Denne finder således anvendelse i forbindelse med nedsættelser af landbrugspræmier og på de konse-

14 — Jf. f.eks. dom af 28.3.1996, sag C-129/94, Ruiz Bernáldez, Sml. I, s. 1829, præmis 19, af 24.2.2000, sag C-434/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1129, præmis 21, og af 9.3.2000, sag C-437/97, EKW og Wein & Co., Sml. I, s. 1157, præmis 41.

15 — Jf. f.eks. dom af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 9.

16 — Jf. f.eks. dom af 16.10.1997, sag C-177/96, Banque Indosuez m.fl., Sml. I, s. 5659, præmis 27, og af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 57.

17 — Dom af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 26.

18 — Banque Indosuez m.fl.-dommen, præmis 27, og National Farmers' Union m.fl.-dommen, præmis 57.

kvenser, som den manglende overholdelse af angivelsesforpligtelserne har for landbrugeren. På samme måde som den afgiftspligtige, i ordets egentlige forstand, skal oplyses om sine forpligtelser og sine byrder, for at kunne opfylde dem, skal landbrugeren, der er informeret om betingelserne for ydelse af en præmie, kende konsekvenserne af en manglende opfyldelse heraf.

35. I denne sag skal den landbruger, der indgiver en støtteansøgning omfattende dyr, der ikke opfylder de retlige betingelser for støttetildelingen, oplyses om, at en sådan adfærd medfører væsentlige nedsættelser i støtten¹⁹.

36. I denne henseende har Domstolen fastslået, at princippet om lovfæstelse af delikter og straffe udgør en integreret del af retssikkerhedsprincippet. Af disse to tæt forbundne principper følger det princip, hvorefter straffebestemmelser ikke kan fortolkes udvidende til skade for tiltalte²⁰.

37. Ingen betvivler, at afslaget på at tildele en præmie på landbrugsområdet eller ned-

sættelsen af beløbet i større omfang end antallet af dyr, der ikke opfylder betingelserne for at få støtte, ikke udgør en strafferetlig sanktion.

38. Men en sanktion, selv om den ikke er af strafferetlig karakter, kan kun pålægges i henhold til en klar og utvetydig hjemmel²¹.

39. Omfanget af konsekvenserne for de pågældende landbrugere af den fortolkning, der gives af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, må ikke forglemmes. Bestemmelsen beskriver den situation, hvor en landbruger kan risikere en nedsættelse af den ansøgte støtte. Det fremgår imidlertid, at selv i det tilfælde, hvor nedsættelsen af støtten, som fastsat heri, er den mindst mulige, påvirker disse nedsættelser ligeledes beløbet af den tilsvarende støtte til »det antal dyr, der fastslås«, hvilket vil sige de dyr, der giver ret til støtte, eller under alle omstændigheder dem, for hvilke der ville være ydet støtte, såfremt der ikke havde foreligget uregelmæssigheder²².

21 — Jf. f.eks. dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587, præmis 15, og dommen i sagen Vandemoortele mod Kommissionen, præmis 9.

22 — Artikel 10, stk. 2, litra a), første led, i forordning nr. 3887/92 fastsætter faktisk, at enhedsbeløbet for støtten skal nedsættes, hvis ansøgningen omfatter højst 20 dyr, »hvis overskridelsen er på to dyr eller derunder«. Hvis denne bestemmelse læses grundigt, nedsættes enhedsbeløbet, som skyldes »de angivne dyr«, med en procentdel af dyr, der overstiger de øvrige. Med andre ord: Den normale støtte nedsættes ligeledes på grund af de fastslåede uregelmæssigheder vedrørende de andre dyr.

19 — Jeg skal imidlertid bemærke, at denne usikkerhed ikke påvirker betingelserne for ydelse af selve støtten, idet forordning nr. 3887/92 sikrer, at landbrugeren er behørigt informeret. Dens artikel 5, stk. 1, syvende led, fastsætter, at ansøgningen om husdyrstøtte bl.a. indeholder »en erklæring fra producenten om, at han er bekendt med betingelserne for de pågældende støtteydelse«.

20 — Dom af 12.12.1996, forenede sager C-74/95 og C-129/95, X, Sml. I, s. 6609, præmis 25.

40. Denne retlige ordning fastsætter således ikke alene, at de begåede uregelmæssigheder medfører afslag på den ansøgte støtte. Den fastsætter desuden, at de rettigheder, der behørigt opnås, ligeledes påvirkes. Det er herefter klart, at en sådan behandling af retsstridige ansøgninger svarer til en klar sanktion.

41. Domstolens praksis, hvorefter den afledte fællesskabsret skal fortolkes i overensstemmelse med de almindelige fællesskabsretlige principper, skal følgelig finde anvendelse.

42. Indholdet af retssikkerhedsprincippet er klart, navnlig hvad angår den udformning retsgrundlaget for en sanktion skal have. I nævnte dom i sagen Vandemoortele mod Kommissionen havde Kommissionen foretaget en tilbageholdelse i betaling til et selskab for levering som led i en fødevarehjælp som følge af en forsinket levering. Den gældende fællesskabsbestemmelse fastsatte, at der kun kunne ske tilbageholdelse af beløbet, såfremt varen eller dens emballering var mangelfuld, hvorfor Kommissionens beslutning blev annulleret.

43. For at være i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, således som dette anvendes, skal artikel 10, stk. 2, første

punktum, i forordning nr. 3887/92 derfor fortolkes i overensstemmelse med dens ordlyd. Den klare og utvetydige ordlyd af bestemmelsen må lægges til grund frem for en fortolkning, der stemmer overens med forordningens formål, men som er helt uforenelig med bestemmelsens ordlyd.

44. Den nylige interesse, som fællesskabsinstitutionerne har udvist med hensyn til en klar formulering af retsakter, bekræfter, at der må drages omsorg for, at bestemmelser formuleres klart og præcist. Samme logik medfører, at man må overholde selve ordlyden af de omtvistede bestemmelser, når, som i denne sag, disse ikke er utvetydige²³; medmindre man vil omskrive den omtvistede bestemmelse, såfremt man finder, at afstanden mellem dens ordlyd og det mål, der forfølges med forordningen, er for stor og derfor kan skade dens gennemførelse. Dette er i øvrigt, hvad der skete, eftersom Kommissionen ved forordning (EF) nr. 1678/98 ændrede artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 for at sikre dens overensstemmelse med forordningens formål²⁴.

23 — Jf. herved de forskellige fællesskabsinitiativer nævnt i T. Blancet, »Transparence et qualité de la législation«, i RTD eur., 33 (4), okt.-dec. 1997, s. 915 ff.

24 — Kommissionens forordning af 29.7.1998, EFT L 212, s. 23. Artikel 10, stk. 2, første punktum, lyder således: »Hvis det antal dyr, der er anført i en støtteansøgning, overstiger det antal, der konstateres under den administrative kontrol eller kontrollen på stedet foretaget i overensstemmelse med artikel 6, stk. 6, beregnes støttebeløbet på grundlag af det fastslåede antal støtteberettigede dyr«. Artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 3887/92, som ændret ved forordning nr. 1678/98, indeholder bestemmelser om kontrol på stedet, således at disse bl.a. omfatter en kontrol af, at det samlede antal dyr, der er på bedriften, og som kan omfattes af den pågældende støtteordning, svarer til det antal støtteberettigede dyr, der er indført i registret.

Forslag til afgørelse

45. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det af Bundesverwaltungsgericht stillede spørgsmål således:

»Artikel 10, stk. 2, første punktum, i forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger skal fortolkes således, at begrebet »det antal, der fastslås under kontrollen« omfatter de dyr, der tælles under kontrollen, men ikke de dyr, der opfylder betingelserne for tildeling af støtten, således at nedsættelsen af det enhedsbeløb for støtten fastsat i bestemmelsens andet punktum kun kan finde anvendelse, såfremt antallet af de af landbrugeren angivne dyr overstiger det antal, der fastslås under kontrollen.«