

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

1. juli 2004\*

I sag C-295/02,

angående en anmodning, som Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

**Gisela Gerken**

mod

**Amt für Agrarstruktur Verden,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 10, stk. 2, litra a), 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 (EFT L 391, s. 36), af artikel 44, 53 og 54 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 (EFT L 327, s. 11), og af artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1),

\* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken (refererende dommer) og N. Colneric,

generaladvokat: P. Léger,  
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af

- G. Gerken ved Rechtsanwalt R. Mawick
- Amt für Agrarstruktur Verden ved H. v. d. Goltz, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved W.-D. Plessing og M. Lumma, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Niejahr, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 11. december 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Amt für Agrarstruktur Verden ved J. Haselhoff, som befuldmægtiget, af den tyske regering ved M. Lumma og af Kommissionen ved M. Niejahr,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. december 2003,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Ved kendelse af 1. august 2002, indgået til Domstolen den 19. august 2002, har Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht i medfør af artikel 234 EF forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 10, stk. 2, litra a), 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 (EFT L 391, s. 36), af artikel 44, 53, og 54 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 (EFT L 327, s. 11), og af artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1).

- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Gisela Gerken, der er landbruger, og Amt für Agrarstruktur Verden (landbrugsstrukturmyndigheden i Verden) om en sanktion, som nævnte landbruger er blevet pålagt i medfør af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92.

### Relevante retsfor skrifter

#### *Støtteordningen for kvæg*

Rådets forordning (EØF) nr. 805/68

- 3 Artikel 4b i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92 af 30. juni 1992 om ændring af forordning nr. 805/68 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, herefter »forordning nr. 805/68«), bestemmer:

»1. Oksekødsproducenter, som på deres bedrift holder tyre, kan efter ansøgning få udbetalt en særlig præmie. Præmien ydes inden for grænserne af regionale lofter for højst 90 dyr i hver af de aldersgrupper, der er nævnt i stk. 2, pr. kalenderår og pr. bedrift.

2. Præmien ydes højst to gange i handyrets levetid,

— første gang, når den når en alder på 10 måneder

— anden gang, efter at den har nået en alder på 22 måneder

[...]«

### *Gennemførelsesbestemmelser til støtteordningerne*

Forordning (EØF) nr. 3508/92

- 4 Ifølge artikel 1, stk. 1, litra b), første led, i Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1) opretter hver medlemsstat et sådant system (herefter »ISFK«), der inden for sektoren for animalsk produktion skal anvendes på de præmieordninger for oksekødsproducenter, der er fastsat i artikel 4, litra a) til h), i forordning nr. 805/68.

Forordning nr. 3887/92

- 5 Ved artikel 1 i forordning nr. 3887/92 fastlægges gennemførelsesbestemmelserne for det ISFK, der er indført ved forordning nr. 3508/92.

6 Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 har følgende ordlyd:

»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, nedsættes enhedsbeløbet for støtten dog således:

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

- 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.

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

[...]

Procenterne i litra a) beregnes på grundlag af det antal, der ansøges om støtte for [...].

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

- udelukkes landbrugeren fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår,

og

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

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.

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

[...]

Forordning nr. 2419/2001

- 7 Forordning nr. 3887/92 blev ophævet ved artikel 53, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 2419/2001.
- 8 Artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 bestemmer, at de nedsættelser og udelukkelse, der er foreskrevet i nævnte forordnings afsnit IV med overskriften »Grundlaget for beregning af støtte, nedsættelser og udelukkelse«, ikke finder anvendelse, hvis landbrugeren har indgivet faktisk korrekte oplysninger, eller hvis han på anden måde kan godtgøre, at han ikke har begået nogen fejl.
- 9 I henhold til samme forordnings artikel 53, stk. 1, sidste punktum, anvendes forordning nr. 3887/92 fortsat for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2002.
- 10 Artikel 54 i forordning nr. 2419/2001 bestemmer:

»1. Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

2. Den anvendes for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder fra og med den 1. januar 2002.

[...]«

*Den tidsmæssige anvendelse af administrative sanktioner fastsat i fællesskabsretsakter*

Forordning nr. 2988/95

11 Artikel 1 i forordning nr. 2988/95 bestemmer:

»1. Med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten.

2. Som uregelmæssighed betragtes 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.«

12 Forordningens artikel 2, stk. 2, har følgende ordlyd:

»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.«

**Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 13 Den 21. december 1995 ansøgte Gisela Gerken i henhold til artikel 4b i forordning nr. 805/68 om særlig præmie for tolv tyre i første og anden aldersgruppe.
- 14 Ved afgørelse af 21. juni 1996 meddelte landbrugsstrukturmyndigheden afslag på ansøgningen for så vidt angik syv af de tolv tyre med den begrundelse, at Gisela Gerken ikke havde godtgjort, at dyrene opfyldte det alderskrav, der var fastsat i fællesskabsretten. Under henvisning til artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92 fik Gisela Gerken ligeledes afslag på tildeling af præmie for de resterende fem tyre.
- 15 Efter at have fået afslag på en klage til Bezirksregierung Lüneburg (de regionale myndigheder i Lüneburg) anlagde Gisela Gerken den 23. juli 1998 sag ved Verwaltungsgericht Stade. Ved denne lykkedes det hende at godtgøre alderen på tre af de syv omhandlede tyre. Landbrugsstrukturmyndigheden erklærede sig derfor villig til at udbetale en forholdsmæssigt nedsat præmie i medfør af artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92 for disse tre tyre samt for de fem øvrige tyre, hvis alder allerede var blevet godtgjort.
- 16 Ved dom af 17. februar 2000 fastslog Verwaltungsgericht, at landbrugsstrukturmyndigheden havde været berettiget til at give afslag på Gisela Gerkens ansøgning hvad angik de andre fire tyre, hvis alder ikke var blevet godtgjort. I denne forbindelse udtalte Verwaltungsgericht, at det var ufornødent at tage stilling til, om landbrugsstrukturmyndigheden havde ændret sin administrative praksis om bevisførelse med hensyn til tyres alder.

- 17 For så vidt angik de otte andre tyre fandt Verwaltungsgericht, at Gisela Gerken var berettiget til fuld præmie i stedet for en nedsat præmie i henhold til artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92. Retten udtalte således, at sanktionerne i denne bestemmelse ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet Gisela Gerken ikke havde indgivet svigagtige eller urigtige angivelser.
- 18 Landbrugsstrukturmyndigheden appellerede denne sidste del af dommen afsagt i første instans til Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht.
- 19 Denne ret har for det første konstateret, at Gisela Gerken hvad angår fire af de tolv tyre i sin støtteansøgning ikke har godtgjort, at alderskravet er opfyldt, og har endvidere konstateret, at støttebeløbet i medfør af artikel 10, stk. 2, litra a), andet led, i forordning nr. 3887/92 skal nedsættes med to gange den procent, der svarer til overskridelsen, hvis overskridelsen er på fire dyr. Under henvisning til dom af 16. maj 2002, Schilling og Nehring (sag C-63/00, Sml. I, s. 4483) — hvorefter sanktionerne i denne bestemmelse finder anvendelse, når det antal dyr, der er angivet i en støtteansøgning, overstiger det antal, der fastslås under kontrollen, selv om forskellen ikke beror på ansøgerens urigtige angivelser — finder den forelæggende ret, at nævnte sanktioner finder anvendelse på Gisela Gerken.
- 20 Den forelæggende ret har dog oplyst, at Gisela Gerken til støtte for sin ansøgning har fremlagt en attest fra distriktsdyrlægen i Landkreis Verden (distrikt Verden), der indeholder en erklæring om, at tyrene ikke led af leukæmi. Ifølge den forelæggende ret var det indtil begyndelsen af 1996 landbrugsstrukturmyndighedens praksis at acceptere denne type attester som bevis for kvægs alder, en praksis, som første gang blev ændret på grundlag af to ministerielle bekendtgørelser vedtaget i marts og juni 1996, dvs. efter at Gisela Gerken havde indgivet sin ansøgning. Den forelæggende ret finder derfor, at Gisela Gerken har indgivet »faktuelt korrekte oplysninger« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001, og at hun ikke har begået en fejl i denne bestemmelses forstand, i det mindste hvad angår myndighedernes påstand om, at hun ikke har godtgjort alderen på fire af de omhandlede tyre.

- 21 Under disse omstændigheder er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den skal anvende de sanktioner, der er fastsat i artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92. Den forelæggende ret har konstateret, at denne forordning blev ophævet ved artikel 53, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 2419/2001, men at forordning nr. 2419/2001 i henhold til sin artikel 54, stk. 1, først trådte i kraft den 13. december 2001. Retten har desuden anført, at i medfør af artikel 53, stk. 1, sidste punktum, i forordning nr. 2419/2001 anvendes forordning nr. 3887/92 fortsat for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2002. Heraf udleder den forelæggende ret, at den sanktion, der er fastsat i sidstnævnte forordnings artikel 10, stk. 2, skal anvendes på Gisela Gerken.
- 22 Den forelæggende ret har dog påpeget, at det bestemmes i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, at i tilfælde af efterfølgende ændring af bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft.
- 23 Da Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht ikke fandt, at der kunne træffes afgørelse i hovedsagen uden en fortolkning af bestemmelserne i forordning nr. 3887/92, nr. 2988/95 og nr. 2419/2001, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal støttebeløb i henhold til artikel 10, stk. 2, litra a), andet led, i forordning nr. 3887/92 også nedsættes i det tilfælde, hvor den særlige præmie for tyre, som der var ansøgt om, mens denne fællesskabsretlige bestemmelse var gældende, ikke kan ydes til bedriftens indehaver af retlige grunde, uanset at denne imidlertid har indgivet faktisk korrekte oplysninger som omhandlet i artikel 44, stk. 1, i forordning (EF) nr. 2419/2001 eller på anden måde kan godtgøre, at han/hun ikke har begået nogen fejl?«

## Det præjudicielle spørgsmål

### *Indlæg for Domstolen*

- 24 Niedersächsisches Ministerium für Ernährung (fødevareministeriet i delstaten Niedersachsen, herefter »ministeriet«), der repræsenterer sagsøgte i hovedsagen, og landbrugsstrukturmyndigheden selv finder ikke, at de mindst strenge sanktioner i henhold til forordning nr. 2419/2001 finder anvendelse i hovedsagen.
- 25 Artikel 53, stk. 1, og artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 2419/2001 indeholder klare bestemmelser om, at forordning nr. 3887/92 blev ophævet ved den nye forordnings ikrafttræden, og at forordning nr. 3887/92 kun finder anvendelse på støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2002. Følgelig kan forordning nr. 2419/2001 ikke anvendes på støtteansøgninger, der vedrører tidligere år.
- 26 Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/1995 kan heller ikke anvendes. Denne bestemmelse omhandler sanktioner, der pålægges i forbindelse med ændringer af fællesskabsretten, hvorimod forordning nr. 2419/2001 helt har ophævet forordning nr. 3887/92.
- 27 Ifølge ministeriet kan Gisela Gerken ikke påberåbe sig, at hendes berettigede forventninger er beskyttet i medfør af artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001. Den myndighed, som tildeler præmier, har ret til at kræve bevis for, at betingelserne for tildeling af præmien er opfyldt, selv efter at præmien er tildelt. Desuden skal den, som ansøger om støtten, frem til udgangen af det fjerde år efter det kalenderår, hvor præmien er tildelt, kunne godtgøre, at betingelserne for tildeling af præmien er

opfyldt. Sagsøgeren har imidlertid ikke været i stand til at godtgøre dette for så vidt angår fire af de omhandlede tyre. Såfremt artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 alligevel finder anvendelse i den foreliggende sag, må man derfor opgive at anvende bestemmelserne om fratagelse eller nedsættelse, men man kan nægte at tildele støtte for de pågældende fire tyre.

- 28 Ministeriet og landbrugsstrukturmyndigheden finder, at hvis bestemmelserne i forordning nr. 2419/2001 skulle have været undergivet reglen om tilbagevirkende kraft i forordning nr. 2988/95 — på trods af den ophævelse af forordning nr. 3887/92, herunder dennes bestemmelser om sanktioner, der er sket ved forordning nr. 2419/2001 — skulle dette have været udtrykkeligt angivet i forordning nr. 2419/2001.
- 29 Den tyske regering finder, at sanktionerne i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 fortsat skal finde anvendelse i den foreliggende sag. Det er hverken i strid med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 eller med de generelle fællesskabsretlige principper at anvende denne bestemmelse.
- 30 For så vidt angår artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 finder regeringen, at det er lovligt at fortolke denne regel således, at den ikke finder anvendelse, når der foreligger særlige overgangsbestemmelser som dem, der er fastsat i retsregler på enkelte områder, som f.eks. bestemmelsen i artikel 53, stk. 1, sidste punktum, i forordning nr. 2419/2001. Bestemmelsen, som præciserer, hvilke regler vedrørende ISFK der gælder før og efter en bestemt dato, udgør ifølge den tyske regering en lex specialis i forhold til reglen om tilbagevirkende kraft i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95.
- 31 Hvad angår de generelle fællesskabsretlige principper er den omstændighed, at det ISFK, som er omhandlet i forordning nr. 3887/92, i medfør af artikel 53, stk. 1, sidste

punktum, i forordning nr. 2419/2001 fortsat anvendes for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2002, hverken i modstrid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller med forbuddet mod foranstaltninger med tilbagevirkende kraft. Gisela Gerken skal blot behandles i overensstemmelse med de retsforskrifter, som galdt på det tidspunkt, hvor hun ansøgte om præmiestøtte. Bestemmelsen i artikel 53, stk. 1, sidste punktum, i forordning nr. 2419/2001 hindrer hende i at påberåbe sig et mere fordelagtigt regelsæt, som trådte i kraft, efter at hun indgav den omtvistede ansøgning.

- 32 Ifølge den tyske regering taler forskellene mellem forvaltnings- og kontrolsystemerne i forordning nr. 3887/92 henholdsvis nr. 2419/2001 for den af regeringen foreslåede besvarelse. Hvor forvaltning og kontrol i henhold til ordningen i den tidligere forordning var rettet mod de forskellige ansøgninger om støtte, bliver der i henhold til den nye forordnings ordning udført kontrol og pålagt sanktioner på grundlag af en integreret, bedriftsbaseret ordning. Den tyske regering har gjort gældende, at kontroller, der er foretaget i medfør af forordning nr. 3887/92, ikke er blevet udført under hensyn til en bedriftsbaseret ordning og derfor ikke har omfattet samtlige fællesskabsforordninger om kvæg. Derfor råder man ikke over nogen kontrolresultater rettet mod bedriften, som kan gøre det muligt at pålægge sanktioner, der også er rettet mod denne. Det er som følge heraf ikke muligt at overføre de elementer, der er knyttet til ordningen i forordning nr. 2419/2001, såsom artikel 44, stk. 1, til ordningen for forvaltning og kontrol i forordning nr. 3887/92.
- 33 Kommissionen har indledningsvist anført, at i dom af 17. juli 1997, National Farmers' Union m.fl. (sag C-354/95, Sml. I, s. 4559, præmis 39-41), har Domstolen allerede fastslået, at reglen i artikel 2, stk. 2, sidste punktum, i forordning nr. 2988/95, hvorefter mindre strenge sanktioner skal anvendes med tilbagevirkende kraft, principielt finder anvendelse inden for rammerne af forordning nr. 3887/92.
- 34 Henset til de faktiske omstændigheder i hovedsagen er betingelserne for at anvende reglen om tilbagevirkende kraft imidlertid opfyldt.

- 35 For det første tilsidesætter en landbruger, der indgiver en ansøgning om støtte for dyr, som ikke er berettiget til støtte, en fællesskabsbestemmelse og begår herved en uregelmæssighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95.
- 36 For det andet har indsættelsen af artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 ændret ISFK således, at de sanktioner, som er fastsat i denne forordning, ikke finder anvendelse, hvis landbrugeren har indgivet faktisk korrekte oplysninger, eller hvis han på anden måde kan godtgøre, at han ikke har begået nogen fejl. I så tilfælde fører denne bestemmelse til en administrativ sanktion, der er mindre streng end den, som er fastsat i forordning nr. 3887/92.
- 37 Kommissionen har anført, at det i det foreliggende tilfælde ikke er udelukket at anvende artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 på grund af bestemmelserne i artikel 53 og 54 i forordning nr. 2419/2001, der vedrører forordningens ikrafttræden samt dennes tidsmæssige anvendelsesområde. Kommissionen finder, at artikel 53, stk. 1, sidste punktum, i forordning nr. 2419/2001, sammenholdt med dens modstykke i samme forordnings artikel 54, stk. 2, alene skal sikre, at ansøgninger om støtte, der vedrører perioden før den 1. januar 2002, fortsat kan behandles på grundlag af forordning nr. 3887/92, der oprindeligt fandt anvendelse, uden at skulle undergives den nye ordning straks efter dennes ikrafttræden. Fællesskabslovgiver har derimod ikke haft til hensigt med disse bestemmelser at udelukke anvendelse af reglen i artikel 2, stk. 2, sidste punktum, i forordning nr. 2988/95, hvorefter mindre strenge sanktioner skal anvendes med tilbagevirkende kraft inden for rammerne af ISFK.
- 38 Under retsmødet har Kommissionen dog anerkendt, at der må sondres mellem de tilfælde, hvor reglen om tilbagevirkende kraft i artikel 2, stk. 2, sidste punktum, i forordning nr. 2988/95 finder anvendelse, og de tilfælde, hvor den ikke finder anvendelse. Reglen om tilbagevirkende kraft finder ikke anvendelse, hvis de bestemmelser, der vedrører sanktioner inden for fællesskabsretten, er blevet fuldstændigt omstruktureret i en ny forordning.

- 39 Hvad angår anvendelsen af artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 i det foreliggende tilfælde har Kommissionen anført, at såfremt denne bestemmelse fortolkes anderledes end som foreslået af Kommissionen, vil artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 blive frataget en stor del af sin effektive virkning. Det kan kun udelukkes, at reglen om tilbagevirkende kraft finder anvendelse, såfremt dette er udtrykkeligt fastsat i de pågældende retsakter. Som Kommissionen har påpeget, indeholder artikel 53 og 54 i forordning nr. 2419/2001 imidlertid ikke en udtrykkelig bestemmelse herom.

### *Domstolens bemærkninger*

- 40 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder — i tilfælde af at en ansøgning om husdyrstøtte er omfattet af det tidsmæssige anvendelsesområde for forordning nr. 3887/92, og der foreligger en uregelmæssighed, som medfører pålæggelse af en sanktion i henhold til sidstnævnte forordnings artikel 10, stk. 2, litra a) — skal anvende bestemmelserne i artikel 44 i forordning nr. 2419/2001 med tilbagevirkende kraft, fordi disse bestemmelser er mindre strenge i forhold til den udviste adfærd.
- 41 Indledningsvist bemærkes, at i henhold til syvende og niende betragtning til forordning nr. 3887/92 er formålet med forordningen, at det effektivt kontrolleres, at bestemmelserne om EF-støtte overholdes, samt at der fastsættes bestemmelser, som effektivt skal sikre, at uregelmæssigheder og svig forebygges og forfølges.
- 42 Artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92 tilsigter således effektivt og afskrækkende at sanktionere ikke blot forsætligt urigtige angivelser eller urigtige angivelser, der skyldes grov uagtsomhed, men også alle uregelmæssigheder, der begås af en landbruger i hans støtteansøgning (jf. Schilling og Nehring-dommen, præmis 27).

- 43 I henhold til bestemmelsen i artikel 10, stk. 2, litra a), andet led, i forordning nr. 3887/92, der var gældende, da støtteansøgningen i hovedsagen blev indgivet, skal støttebeløbet nedsættes med to gange den procent, der svarer til overskridelsen, hvis overskridelsen er på over to, men højst på fire dyr.
- 44 I medfør af denne bestemmelse, således som den er blevet fortolket i retspraksis, skal støttebeløbet nedsættes, når det antal dyr, der er angivet i en støtteansøgning, overstiger det antal, der fastslås under kontrollen, selv om forskellen ikke beror på ansøgerens urigtige angivelser, men på, at enkelte dyr ikke opfylder betingelserne for at opnå støtte (jf. Schilling og Nehring-dommen, præmis 42).
- 45 Efter at sagsøgeren indgav den omtvistede støtteansøgning, blev forordning nr. 3887/92 ophævet ved artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001. Sidstnævnte forordning vedrører også gennemførelsesbestemmelser for det ISFK af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved forordning nr. 3508/92.
- 46 I henhold til artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 finder de nedsættelser og udelukkelse, der er foreskrevet i forordningens afsnit IV, ikke anvendelse, hvis landbrugeren har indgivet faktuelte korrekte oplysninger, eller hvis han på anden måde kan godtgøre, at han ikke har begået nogen fejl.
- 47 Desuden bestemmer artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 bl.a., at i tilfælde af at bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt ændres efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft

- 48 Herefter skal der tages stilling til, om denne bestemmelse finder anvendelse på omstændigheder som dem, der er omhandlet i hovedsagen.
- 49 Den uregelmæssighed, som blev konstateret i Gisela Gerkens støtteansøgning, og som er omfattet af artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92 — dvs. den omstændighed, at hun indgav en ansøgning for kvæg, med hensyn til hvilket hun ikke havde godtgjort, at det opfyldte det fastsatte alderskrav — udgør en uregelmæssighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95.
- 50 Endvidere er nedsættelse af støttebeløb til dyr, og endog inddragelse af støtte, en administrativ sanktion i samme forordnings artikel 2, stk. 2's forstand (jf. i denne retning dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., præmis 40, og Schilling og Nehring-dommen, præmis 26 og 27).
- 51 Desuden blev de sanktionsordninger i forbindelse med støtteansøgninger, som er fastsat i forordning nr. 3887/92, ændret efterfølgende, da forordning nr. 2419/2001 trådte i kraft.
- 52 Endelig er der ved sidstnævnte forordnings artikel 44, stk. 1, blevet indført sanktionsbestemmelser, der er mindre strenge end dem, der fandt anvendelse i medfør af artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92.
- 53 Den tyske regerings argument, hvorefter det i medfør af bestemmelserne i artikel 53, stk. 1, sidste punktum, og artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 2419/2001 må udelukkes at lade disse mindre strenge sanktioner finde anvendelse i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, kan ikke lægges til grund.

- 54 Disse bestemmelser fastsætter, at forordning nr. 3887/92 fortsat anvendes for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2002, henholdsvis at forordning nr. 2419/2001 anvendes for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder fra og med den 1. januar 2002.
- 55 Imidlertid fremgår det af fjerde betragtning til forordning nr. 2988/95, at for at gøre bekæmpelsen af svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, mere effektiv, er det nødvendigt at indføre et fælles regelsæt for alle områder af Fællesskabets politikker. Endvidere hedder det i forordningens femte betragtning, at de handlinger, der betragtes som uregelmæssigheder, samt de administrative foranstaltninger og sanktioner i den forbindelse fastsættes i retsreglerne på de enkelte områder i overensstemmelse med forordning nr. 2988/95.
- 56 Det følger heraf, at på området for kontrol og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder begået inden for fællesskabsretten har fælleslovgiver ved at vedtage forordning nr. 2988/95 indført en række generelle principper og stillet krav om, at samtlige forordninger på de enkelte områder som udgangspunkt skal overholde disse principper.
- 57 De er intet i forordning nr. 2419/2001, der tyder på, at man med denne forordning har ønsket at fravige princippet i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, hvorefter mindre strenge sanktioner skal anvendes med tilbagevirkende kraft.
- 58 Artikel 53, stk. 1, sidste punktum, og artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 2419/2001 skal derfor fortolkes således, at de finder anvendelse med forbehold af dette princip.

- 59 Uden at foregribe spørgsmålet om, hvorvidt de andre bestemmelser i afsnit IV i forordning nr. 2419/2001 vedrørende grundlaget for beregning af støtte, nedsættelser og udelukkelse under visse omstændigheder også kan anvendes med tilbagevirkende kraft i medfør af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, må det konstateres, at de mindre strenge bestemmelser i artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 i medfør af nævnte artikel 2, stk. 2, skal anvendes med tilbagevirkende kraft på støtteansøgninger, som er omfattet af det tidsmæssige anvendelsesområde for forordning nr. 3887/92.
- 60 Det følger heraf, at hvis en landbruger i overensstemmelse med artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 godtgør, at vedkommende til støtte for en ansøgning, der er under behandling, har indgivet faktisk korrekte oplysninger, eller hvis landbrugeren på anden måde godtgør, at han/hun ikke har begået nogen fejl hvad angår uregelmæssighederne i nævnte støtteansøgning, finder sanktionen i artikel 10, stk. 2, litra a), i forordning nr. 3887/92, som består i at nedsætte støttebeløbet med en bestemt procent, der svarer til den fastslåede overskridelse af dyr, ikke anvendelse.
- 61 Henset til det ovenfor anførte, skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder — i tilfælde af at en ansøgning om husdyrstøtte er omfattet af det tidsmæssige anvendelsesområde for forordning nr. 3887/92, og der foreligger en uregelmæssighed, som medfører pålæggelse af en sanktion i henhold til nævnte forordnings artikel 10, stk. 2, litra a) — skal anvende bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 med tilbagevirkende kraft, fordi disse bestemmelser er mindre strenge i forhold til den udviste adfærd.

## Sagens omkostninger

- <sup>62</sup> De udgifter, der er afholdt af den tyske regering og 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 (Anden Afdeling),

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht ved kendelse af 1. august 2002, for ret:

Artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder — i tilfælde af at en ansøgning om husdyrstøtte er omfattet af det tidsmæssige anvendelsesområde for Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og

**kontrol af visse EF-støtteordninger, og der foreligger en uregelmæssighed, som medfører pålæggelse af en sanktion i henhold til sidstnævnte forordnings artikel 10, stk. 2, litra a) — skal anvende bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92, med tilbagevirkende kraft, fordi disse bestemmelser er mindre strenge i forhold til den udviste adfærd.**

Timmermans

Puissochet

Schintgen

Macken

Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juli 2004.

R. Grass

C.W.A. Timmermans

Justitssekretær

Formand for Anden Afdeling