

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

PHILIPPE LÉGER

vom 11. Dezember 2003¹

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften². Die Vorlage erfolgt in einem Rechtsstreit über die Bestimmung der Sanktionen, die in dem mit den Verordnungen (EWG) Nrn. 3508/92³ und 3887/92⁴ eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem gegen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe verhängt werden können.

2. Dabei stellt sich die Frage, ob es nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 im Fall eines Beihilfeantrags, der eine Sanktion nach der Verordnung Nr. 3887/92 nach sich ziehen müsste, zulässig ist, rückwirkend die Bestimmungen einer späteren Verordnung anzuwenden, weil diese für die betreffende Unregelmäßigkeit weniger strenge Sanktionen vorsieht.

I — Ausgangsverfahren

3. Parteien des Ausgangsverfahrens sind Gisela Gerken (im Folgenden: Klägerin) und das Amt für Agrarstruktur Verden (im Folgenden: Beklagter), eine der Behörden, die in der Bundesrepublik Deutschland für die Zahlung der in der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968⁵ vorgesehenen Prämien an Rindfleischerzeuger zuständig sind.

4. Die Klägerin beantragte am 21. Dezember 1995 nach Artikel 4b der Verordnung Nr. 805/68 eine Sonderprämie für zwölf männliche Rinder der ersten und zweiten Altersklasse. Dieser Antrag wurde für sieben der zwölf Rinder mit der Begründung abgelehnt, die Klägerin habe für diese Tiere nicht den nach dem Gemeinschaftsrecht vorge-

¹ — Originalsprache: Französisch.

² — ABl. L 312, S. 1.

³ — Verordnung des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 355, S. 1).

⁴ — Verordnung der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 391, S. 36).

⁵ — Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24). Die hier maßgebliche Fassung dieser Verordnung ist die der Verordnung (EWG) Nr. 2066/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Änderung der Verordnung Nr. 805/68 und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 168/87 mit allgemeinen Bestimmungen zur Regelung der Sonderprämie für Rindfleischerzeuger sowie der Verordnung (EWG) Nr. 1357/80 zur Einführung einer Prämienregelung für die Erhaltung des Mutterkuhbestandes (ABl. L 215, S. 49) (im Folgenden: Verordnung Nr. 805/68).

schriebenen Altersnachweis erbracht. In Verhängung der in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Sanktionen versagte der Beklagte die Prämien auch für die fünf weiteren Tiere.

5. Nach fruchtlosem Widerspruch erhob die Klägerin beim Verwaltungsgericht Klage. In diesem Verfahren gelang es ihr, für drei der sieben betroffenen Tiere den erforderlichen Altersnachweis zu erbringen. Der Beklagte erklärte sich daher bereit, für diese drei Tiere sowie für die fünf weiteren Tiere, für die der Altersnachweis bereits erbracht worden war, Prämien zu gewähren, deren Höhe er in Anwendung der Sanktionen nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 kürzte.

6. Mit Urteil vom 17. Februar 2000 verwarf das Verwaltungsgericht diesen Vorschlag des Beklagten. Es vertrat die Auffassung, der Beklagte habe den Antrag hinsichtlich der vier Tiere, für die der Altersnachweis nicht erbracht worden sei, zu Recht abgelehnt. Hinsichtlich der acht weiteren Tiere habe die Klägerin jedoch Anspruch auf Gewährung der vollen Prämie, die nicht nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 zu kürzen sei. Die dort vorgesehenen Sanktionen seien im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da die Klägerin keine betrügerischen oder falschen Angaben gemacht habe. Gegen dieses Urteil legte der Beklagte Berufung beim Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht ein.

II — Rechtlicher Rahmen

7. Mit der Verordnung Nr. 3508/92 wurde ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Regelungen über im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gewährte Beihilfen geschaffen.

8. Die Verordnung Nr. 3887/92 legt die Durchführungsbestimmungen für dieses System fest, u. a. was die von den Betriebsinhabern einzureichenden Beihilfeanträge, die Kontrollen, in deren Rahmen geprüft wird, ob die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen eingehalten worden sind, und die Sanktionen im Fall der Nichteinhaltung dieser Bedingungen angeht.

9. Diese Verordnungen sind auf die in der Verordnung Nr. 805/68 vorgesehenen Beihilfen für Rindfleischherzeuger, darunter die Sonderprämie für männliche Rinder nach Artikel 4b dieser Verordnung, anwendbar.

10. Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 beschreibt die Sanktionen, die gegen den Betriebsinhaber verhängt werden können, der in seinem Beihilfeantrag mehr

Tiere angegeben hat, als bei der Kontrolle festgestellt wurden. Er bestimmt⁶:

Liegt die festgestellte Differenz über 4 Tieren, so wird keinerlei Beihilfe gewährt;

„Wird festgestellt, dass die Zahl der in einem Beihilfeantrag angegebenen Tiere über der Zahl der bei der Kontrolle festgestellten Tiere liegt, so wird der Beihilfebetrug auf der Grundlage der Zahl der festgestellten Tiere berechnet. Vorbehaltlich höherer Gewalt und nach Anwendung von Absatz 5 wird der betreffende Beihilfesatz jedoch wie folgt gekürzt:

b) für alle anderen Fälle

— um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese bis zu 5 % beträgt;

— um den doppelten Prozentsatz, wenn die festgestellte Differenz mehr als 5 % und höchstens 20 % beträgt.

a) für den Fall eines höchstens 20 Tiere betreffenden Antrags

— um den Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese nicht mehr als 2 Tiere beträgt;

Liegt die festgestellte Differenz über 20 % der festgestellten Zahl, so wird keinerlei Beihilfe gewährt.

Die Prozentsätze unter Buchstabe a) sind auf der Grundlage der beantragten Anzahl, die unter Buchstabe b) auf der Grundlage der festgestellten Anzahl zu berechnen.

— um den doppelten Prozentsatz der festgestellten Differenz, wenn diese mehr als 2, aber höchstens 4 Tiere beträgt.

Handelt es sich jedoch um falsche Angaben, die absichtlich oder aufgrund grober Fahrlässigkeit gemacht wurden, so wird der betreffende Betriebsinhaber ausgeschlossen

⁶ — In der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1648/95 der Kommission vom 6. Juli 1995 (ABl. L 156, S. 27).

- von der Gewährung der betreffenden Beihilfe im betreffenden Kalenderjahr

und

- im Falle absichtlich gemachter falscher Angaben von der Gewährung derselben Beihilfe im folgenden Kalenderjahr.

...

11. Die Verordnung Nr. 3887/92 wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001⁷, die am 13. Dezember 2001 in Kraft trat, aufgehoben und ersetzt.

12. Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 bestimmt: „Die in [dieser Verordnung] vorgesehenen Kürzungen und Ausschlüsse finden keine Anwendung, wenn der Betriebsinhaber sachlich richtige Angaben vorgelegt hat oder auf andere Weise belegen kann, dass ihn keine Schuld trifft.“

13. Nach Artikel 53 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001⁸ gilt die Verordnung Nr. 3887/92 weiter für Beihilfeanträge, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen. Dagegen gilt die Verordnung Nr. 2419/2001 für Anträge, die sich auf ab dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen⁹.

14. Mit der Verordnung Nr. 2988/95 wurde ein allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamer rechtlicher Rahmen festgelegt, um die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft wirksamer zu gestalten¹⁰. So enthält sie eine Rahmenregelung insbesondere für Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht¹¹.

15. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 definiert den Begriff Unregelmäßigkeit als „jede[n] Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers ..., die einen Schaden für den [H]aushaltsplan der Gemeinschaften ... bewirkt hat bzw. haben würde“.

7 — Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung Nr. 3508/92 eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (ABl. L 327, S. 11).

8 — In der im ABl. 2002, L 7, S. 48, berichtigten Fassung.

9 — Artikel 54 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2419/2001.

10 — Vierte Begründungserwägung.

11 — Artikel 1 Absatz 1.

16. Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung sieht vor:

„Eine verwaltungsrechtliche Sanktion kann nur verhängt werden, wenn sie in einem Rechtsakt der Gemeinschaften vor dem Zeitpunkt der Unregelmäßigkeit vorgesehen wurde. Bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend.“

III — Die Vorlage

17. Das mit der Berufung befasste Niedersächsische Obergericht stellt fest, dass der streitige Prämienantrag mit einer Unregelmäßigkeit behaftet sei, die zu einer Sanktion nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 führen müsse.

18. Die Klägerin habe nämlich für vier der angegebenen zwölf Rinder nicht den erforderlichen Altersnachweis erbracht, und nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3887/92 sei die Beihilfe um den doppelten Prozentsatz der festgestellten Differenz zu kürzen, wenn diese vier Tiere betrage. Überdies habe

der Gerichtshof im Urteil Schilling und Nehring vom 16. Mai 2002¹² entschieden, dass die in dieser Bestimmung vorgesehenen Sanktionen auch dann zu verhängen seien, wenn die Differenz zwischen der Zahl der angegebenen und der Zahl der festgestellten Tiere nicht auf falschen Angaben des Antragstellers, sondern schlicht darauf beruhe, dass hinsichtlich einzelner Tiere die Prämienvoraussetzungen nicht erfüllt seien. Daher seien die Sanktionen nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 gegen die Klägerin grundsätzlich zu verhängen.

19. Allerdings treffe die Klägerin keine Schuld im Sinne von Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001.

20. Mit ihrem Prämienantrag habe die Klägerin nämlich für die Tiere Leukosebescheinigungen des Amtstierarztes des Landkreises Verden vorgelegt. Zur Überzeugung des vorlegenden Gerichts stehe jedoch fest, dass der Beklagte Leukosebescheinigungen im Rahmen seiner Verwaltungspraxis bis Anfang 1996 als gültigen Altersnachweis akzeptiert habe. Auch stehe fest, dass der Beklagte seine Verwaltungspraxis aufgrund zweier ministerieller Erlasse von März und Juni 1996 erst nach der Antragstellung durch die Klägerin geändert habe. Die Klägerin habe daher „sachlich richtige Angaben“ im Sinne von Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 vorgelegt.

¹² — Rechtssache C-63/00 (Slg. 2002, I-4483).

21. Unter diesen Umständen stelle sich dem vorlegenden Gericht die Frage, ob es die Sanktionen des Artikels 10 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3887/92 verhängen solle. Nach den Artikeln 53 und 54 der Verordnung Nr. 2419/2001 sei die Verordnung Nr. 3887/92 auf den fraglichen Antrag anwendbar, da sich dieser auf ein Wirtschaftsjahr vor dem 1. Januar 2002 beziehe. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 sehe jedoch ausdrücklich vor, dass im Fall einer späteren Änderung der Gemeinschaftsbestimmungen, mit denen eine verwaltungsrechtliche Sanktion eingeführt werde, rückwirkend die weniger strengen Bestimmungen anzuwenden seien. Im vorliegenden Fall stelle sich die Frage, ob der Grundsatz der rückwirkenden Verhängung der weniger strengen Sanktionen Vorrang vor den Übergangsbestimmungen der Artikel 53 und 54 der Verordnung Nr. 2419/2001 habe. Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat demgemäß das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

IV — Prüfung der Vorlagefrage

22. Mit dieser Frage möchte das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht wissen, ob Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 dahin auszulegen ist, dass bei einem in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 3887/92 fallenden Beihilfeantrag „Tiere“, der mit einer Unregelmäßigkeit behaftet ist, die zur Verhängung einer Sanktion nach dieser Verordnung Anlass gibt, die zuständigen Behörden die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2419/2001, obwohl sie nach den dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Vorgängen in Kraft getreten sind, rückwirkend anwenden können, weil diese Verordnung weniger strenge Bestimmungen für das fragliche Verhalten vorsieht.

23. Ausgangspunkt der Prüfung ist, wie das vorlegende Gericht festgestellt hat, das Urteil *National Farmers' Union* u. a. vom 17. Juli 1997¹³.

Ist der Beihilfebetrug auch dann nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Spiegelstrich der Verordnung Nr. 3887/92 zu kürzen, wenn die im Zeitpunkt der Geltung dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift beantragte Sonderprämie für männliche Rinder dem Betriebsinhaber aus Rechtsgründen nicht gewährt werden kann, er aber im Sinne des Artikels 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 sachlich richtige Angaben vorgelegt hat oder auf andere Weise belegen kann, dass ihn keine Schuld trifft?

24. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof eine entsprechende Frage anlässlich eines Beihilfeantrags „Flächen“ nach der Verordnung Nr. 3887/92 geprüft. Konkret ging es darum, ob Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 im Fall eines Beihilfeantrags „Flächen“, in dem eine Sanktion nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92

13 — Rechtssache C-354/95 (Slg. 1997, I-4559).

zu verhängen war, die rückwirkende Anwendung der Bestimmungen einer späteren Verordnung, nämlich der Verordnung Nr. 1648/95, zuließ, weil diese die in Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 vorgesehenen Sanktionen in bestimmtem Maße abschwächte.

25. Der Gerichtshof hat diese Frage mit folgender Begründung bejaht:

„Nach der zehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2988/95 ist es eines der Ziele dieser Verordnung, ‚unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und unter Beachtung der Vorschriften der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung geltenden spezifischen Gemeinschaftsregelungen geeignete Bestimmungen vorzusehen, um eine Kumulierung finanzieller Sanktionen der Gemeinschaft und einzelstaatlicher strafrechtlicher Sanktionen bei ein und derselben Person für dieselbe Tat zu verhindern.‘ Aus dieser Verordnung folgt also, dass sie auch auf vor ihrem Inkrafttreten geltende Gemeinschaftsverordnungen einschließlich der Verordnung Nr. 3887/92 anwendbar ist.“¹⁴

26. Daraus ergibt sich, dass grundsätzlich die Verordnung Nr. 2988/95 auf die Verordnung Nr. 3887/92 anwendbar ist und es damit zulässt, bei Beihilfeanträgen, für die die Verordnung Nr. 3887/92 gilt, rückwirkend weniger strenge Sanktionen nach späteren Verordnungen zu verhängen.

27. Nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95¹⁵ kann jedoch eine Vorschrift auf einen bestimmten Fall nur dann rückwirkend angewandt werden, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen sind folgende:

- Der Wirtschaftsteilnehmer muss eine „Unregelmäßigkeit“ im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 begangen haben;
- die Unregelmäßigkeit muss zur Verhängung einer „Sanktion“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 Anlass geben;
- die Gemeinschaftsbestimmungen, mit denen die Sanktion eingeführt wurde, müssen Gegenstand einer „späteren Änderung“ sein, und

¹⁴ — Urteil *National Farmers' Union u. a.* (Randnr. 39). Der Gerichtshof hat seine Auffassung im Urteil vom 19. November 2002 in der Rechtssache C-304/00 (*Strawson und Gagg & Sons*, Slg. 2002, I-10737, Randnr. 46) bestätigt.

¹⁵ — Siehe hierzu auch die genannten Urteile *National Farmers' Union u. a.* (Randnr. 40) sowie *Strawson und Gagg & Sons* (Randnr. 46).

— die in den neuen Bestimmungen vorgesehene Maßnahme muss „weniger streng“ als die ursprünglich vorgeschriebene Sanktion sein.

Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3887/92 als auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes¹⁷, wo zur Bezeichnung der nach den Artikeln 9 und 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 anzuwendenden Maßnahmen eben der Ausdruck „Sanktion“ gebraucht wird¹⁸.

28. Diese vier Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall aber unstreitig erfüllt.

29. Erstens hat der Betriebsinhaber im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems bekanntlich in seinem Beihilfeantrag „Tiere“ nur die Tiere anzugeben, die die jeweiligen Voraussetzungen erfüllen, die in den Gemeinschaftsvorschriften für die Gewährung der fraglichen Beihilfen aufgestellt wurden¹⁶. Indem die Klägerin einen Prämienantrag für Rinder gestellt hat, für die sie den vorgeschriebenen Altersnachweis nicht erbracht hat, hat sie danach eine Unregelmäßigkeit im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 begangen, denn sie hat einen „Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung [wegen] einer Handlung oder Unterlassung ... [begangen], die einen Schaden für den ... [H]aushaltsplan der Gemeinschaften ... bewirkt hat bzw. haben würde[, und zwar] durch eine ungerechtfertigte Ausgabe“.

30. Zweitens ist unstreitig, dass eine Kürzung des Beihilfesatzes und erst recht die völlige Streichung der Beihilfe „verwaltungsrechtliche Sanktionen“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 darstellen. Das folgt sowohl aus der neunten

31. Drittens haben wir gesehen, dass Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 Gegenstand einer „späteren Änderung“ war, da er durch die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2419/2001 aufgehoben und ersetzt worden ist.

32. Hinsichtlich der vierten Voraussetzung steht schließlich fest, dass die neuen Gemeinschaftsbestimmungen auch weniger streng als die ursprünglich vorgesehenen sind. Während Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3887/92 eine Kürzung des Beihilfesatzes vorschrieb, sieht Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 vor, dass Kürzungen und Ausschlüsse der Beihilfe nicht vorzunehmen sind. Die Sanktion nach der Verordnung Nr. 3887/92 wird damit schlicht ausgeschlossen.

16 — Vgl. Urteile Schilling und Nehring (Randnr. 33) sowie Strawson und Gagg & Sons (Randnr. 38).

17 — Urteile National Farmers' Union u. a. (Randnr. 40) sowie Strawson und Gagg & Sons (Randnr. 46) zu den nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 3887/92 auf Beihilfeanträge „Flächen“ anwendbaren Maßnahmen; Urteil Schilling und Nehring (Randnrn. 26 und 27) zu den nach Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 auf Beihilfeanträge „Tiere“ anwendbaren Maßnahmen.

18 — Vgl. in diesem Sinne auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Schilling und Nehring (Nrn. 37 bis 40).

33. Angesichts dieser verschiedenen Erwägungen müsste das vorlegende Gericht nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/94 auf den Prämienantrag der Klägerin also eigentlich die günstigeren Bestimmungen der Verordnung Nr. 2419/2001 anwenden können.

34. Das vorlegende Gericht hat jedoch Bedenken, ob es so entscheiden kann¹⁹. Zu berücksichtigen ist seiner Ansicht nach außerdem Folgendes.

35. Die Verordnung Nr. 2419/2001 enthalte ausdrückliche Bestimmungen über die zeitliche Anwendung der Verordnungen Nrn. 3887/92 und 2419/2001. So gelte nach den Artikeln 53 und 54 der Verordnung Nr. 2419/2001, dass die Verordnung Nr. 3887/92 auf Beihilfeanträge anwendbar sei, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre bezögen, dass aber die Verordnung Nr. 2419/2001 auf Anträge anwendbar sei, die sich auf ab dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre bezögen. Es frage sich daher, ob diese Bestimmungen nicht mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 kollidierten, der im Gegensatz dazu eine Anwendung der Verordnung Nr. 2419/2001 auf Beihilfeanträge zur Folge habe, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre bezögen.

36. Es trifft zu, dass die Artikel 53 und 54 der Verordnung Nr. 2419/2001 Übergangsbestimmungen über die zeitliche Anwendung der Verordnungen Nrn. 3887/92 und 2419/2001 enthalten. Wie wir gesehen haben, bestimmt Artikel 53 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001, dass die Verordnung Nr. 3887/92 aufgehoben wird, dass sie jedoch weiter für Beihilfeanträge gilt, die sich auf vor dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen. Artikel 54 sieht vor, dass die Verordnung Nr. 2419/2001 am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft tritt²⁰ und für Beihilfeanträge gilt, die sich auf ab dem 1. Januar 2002 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume beziehen.

37. Entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts meine ich jedoch nicht, dass diese Bestimmungen der Anwendung von Artikel 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 auf das Ausgangsverfahren entgegenstehen können.

38. Zu beachten ist nämlich, dass die Verordnung Nr. 2988/95 bezweckt, Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften in allen Bereichen zu bekämpfen²¹. Sie legt demgemäß eine Reihe von Vorschriften und Grundsätzen fest, die

19 – Siehe Vorlagebeschluss (S. 10).

20 – Das heißt am 13. Dezember 2001.

21 – Dritte Begründungserwägung.

allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsam sind²², zu denen auch derjenige der gemeinsamen Agrarpolitik gehört. Zudem heißt es in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2988/95 ausdrücklich, dass die Verhaltensweisen, die Unregelmäßigkeiten darstellen, sowie die entsprechenden Sanktionen „*im Einklang mit dieser Verordnung [Nr. 2988/95]*“ in den verschiedenen sektorbezogenen Regelungen vorgesehen sind²³.

39. Der Gesetzgeber hat also im Bereich der Kontrollen von im Rahmen des Gemeinschaftsrechts begangenen Unregelmäßigkeiten und der hiergegen verhängten Sanktionen eine Reihe allgemeiner Grundsätze aufgestellt und verlangt, dass alle sektorbezogenen Verordnungen diese Grundsätze beachten.

40. Die Verordnung Nr. 2419/2001, die nach der Verordnung Nr. 2988/95 erlassen wurde, enthält aber keine Bestimmung, die Ausnahmen von Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung vorsähe. Sie enthält keine ausdrückliche oder implizite Bestimmung, die die Annahme zuließe, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber vom Grundsatz der rückwirkenden Verhängung weniger strenger Sanktionen abgewichen wäre oder hätte abweichen wollen.

41. Unter diesen Umständen bin ich der Auffassung, dass die Übergangsbestimmungen der Artikel 53 und 54 der Verordnung Nr. 2419/2001 im Einklang mit Artikel 2

Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 ausgelegt werden müssen. Mangels entgegenstehender Hinweise sind sie dahin auszulegen, dass sie „unbeschadet“ des Grundsatzes der rückwirkenden Geltung weniger strenger Sanktionen anwendbar sind.

42. Wie die Kommission²⁴ hervorgehoben hat, würde jede andere Lösung letztlich Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 die praktische Wirksamkeit nehmen. Da nämlich die meisten, wenn nicht gar alle Gemeinschaftsverordnungen Bestimmungen über ihre zeitliche Anwendung enthalten, würde eine gegenteilige Lösung darauf hinauslaufen, dass der Grundsatz der rückwirkenden Anwendung weniger strenger Sanktionen ständig leer liefe. Ersichtlich stünde eine solche Lösung der Absicht des Gesetzgebers diametral entgegen, diesem Grundsatz gerade eine möglichst weite Geltung zu verschaffen.

43. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof nach alledem vor, zu antworten, dass das vorlegende Gericht nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 verpflichtet ist, auf den Antrag der Klägerin rückwirkend die günstigeren Bestimmungen des Artikels 44 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2419/2001 anzuwenden.

22 — Vierte Begründungserwägung.

23 — Fünfte Begründungserwägung (Hervorhebung von mir).

24 — Schriftliche Erklärungen (Nrn. 15 und 16).

V — Ergebnis

44. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, für Recht zu erkennen:

Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ist dahin auszulegen, dass bei einem in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln fallenden Beihilfeantrag „Tiere“, der mit einer Unregelmäßigkeit behaftet ist, die zur Verhängung einer Sanktion nach dieser Verordnung Anlass gibt, die zuständigen Behörden verpflichtet sind, die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln rückwirkend anzuwenden, soweit die Verordnung Nr. 2419/2001 weniger strenge Bestimmungen für das fragliche Verhalten vorsieht.