DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. december 2001 *

I sag C-131/00,

angående en anmodning, som Länsrätten i Norrbottens län (Sverige) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Ingemar Nilsson

mod

Länsstyrelsen i Norrbottens län,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 5 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),

* Processprog: svensk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, S. von Bahr, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne D.A.O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón (refererende dommer) og C.W.A. Timmermans,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Länsstyrelsen i Norrbottens län ved G. Plym Forshell, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Guerra Fernandez og L. Parpala, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 28. marts 2000, indgået til Domstolen den 6. april 2000, har Länsrätten i Norrbottens län i henhold til artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 5 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).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Ingemar Nilsson, der er kvægavler, og Länsstyrelsen i Norbottens län (herefter »länsstyrelsen«) vedrørende en udligningsgodtgørelse til landbrug i bjergområder og visse ugunstigt stillede områder.

De relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 5 i forordning nr. 3508/92 har følgende ordlyd:

»Systemet til identifikation og registrering af dyr, der kommer i betragtning til en støtte, der er omfattet af denne forordning, udformes i overensstemmelse med artikel 4, 5, 6 og 8 i direktiv 92/102/EØF.«

4 Artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3508/92 bestemmer:

»1. Medlemsstaten gennemfører administrativ kontrol af støtteansøgningerne.

2. Foruden den administrative kontrol foretages der kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne. Medlemsstaten udarbejder en kontrolplan for disse kontrolforanstaltninger som helhed.«

5 Artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr (EFT L 355, s. 32) har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne påser:

a) at enhver bruger af kvæg [...] fører et register over antallet af dyr på bedriften.

Registret skal indeholde ajourførte oplysninger om alle fødsler, dødsfald og flytninger (antal dyr, der er omfattet af hver flytning til eller fra bedriften), mindst på grundlag af til- og afgang med angivelse af henholdsvis dyrenes oprindelses- og/eller bestemmelsessted og datoen for disse til- og afgange.

[...]«

6 Artikel 5 og 6 i direktiv 92/102 omhandler identifikationsmærkning af dyrene. Direktivets artikel 8 vedrører dyr indført fra tredjelande.

7 Artikel 9 i direktiv 92/102 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer administrative og/eller strafferetlige foranstaltninger for at gribe ind over for enhver tilsidesættelse af Fællesskabets veterinærbestemmelser, hvis det konstateres, at mærkningen eller identifikationen af dyrene eller førelsen af det i artikel 4 nævnte register ikke har fundet sted under overholdelse af dette direktivs krav.«

8 I artikel 1 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), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995 (EFT L 156, s. 27, herefter »forordning nr. 3887/92, som ændret«) er det fastsat:

»Ved denne forordning fastlægges gennemførelsesbestemmelserne for det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem ('integreret system'), der er fastsat ved forordning (EØF) nr. 3508/92, uden at dette i øvrigt berører anvendelsen af særlige bestemmelser i sektorforordningerne.«

9 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3887/92, som ændret, bestemmer:

»Uden at kravene til støtteansøgninger i sektorforordningerne i øvrigt berøres, skal ansøgningen om husdyrstøtte indeholde alle fornødne oplysninger og navnlig omfatte følgende:

[...]

— arten og antallet af dyr, der ansøges om støtte for

[...]

— en erklæring fra producenten om, at han er bekendt med betingelserne for de pågældende støtteydelser.

[...]«

10 I artikel 6 i forordning nr. 3887/92, som ændret, hedder det:

»1. Den administrative kontrol og kontrollen på stedet gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.

2. Den administrative kontrol, der er nævnt i artikel 8, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92, skal navnlig omfatte krydskontrol af de anmeldte marker og dyr, så det undgås, at der uberettiget ydes dobbelt støtte for samme kalenderår.

[...]

5. Kontrollen på stedet foretages uanmeldt og omfatter alle de marker eller dyr, som en eller flere ansøgninger gælder. Dog kan der gives et varsel med den strengt fornødne frist, som dog generelt ikke kan overskride 48 timer.

Mindst 50% af den minimumskontrol, der er fastsat for husdyr, skal ske i den periode, hvor dyrene skal holdes på bedriften. Der må kun foretages kontrol uden for denne periode, hvis de i artikel 4 i Rådets direktiv 92/102/EØF [...] fastsatte optegnelser er til rådighed.

6. Som undtagelse fra foregående stykke, andet afsnit, kan det enkelte kontrolbesøg på stedet omfatte følgende, når der er tale om særlig præmie ved dyrenes slagtning eller ved deres første markedsføring med henblik på slagtning, jf. [...]:

— kontrol på grundlag af det særlige register, producenten fører, af, at alle de dyr, der er omfattet af ansøgninger, som er indgivet indtil datoen for kontrollen på stedet, er blevet holdt i hele den foreskrevne periode, og

[...]

9. Alle dyr, der er omfattet af en ansøgning om udligningsgodtgørelse efter forordning (EØF) nr. 2328/91, skal holdes af landbrugeren i mindst to måneder regnet fra den dag, ansøgningen indgives.«

11 Artikel 10, stk. 2-5, i forordning nr. 3887/92, som ændret, har følgende ordlyd:

»2. 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.

b) i de øvrige tilfælde sker nedsættelsen således:

[...]

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.

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.

[...]

3. Uden at bestemmelserne i foregående stykke i øvrigt berøres, gælder det, at hvis det ved en kontrol på stedet i henhold til artikel 6, stk. 6, viser sig, at det antal dyr på bedriften, for hvilke der kan indgives ansøgning, ikke svarer til antallet af dyr i det særlige register, foretages der en forholdsmæssig nedsættelse af det samlede beløb for særlige præmier, der ydes landbrugeren for det pågældende kalenderår, medmindre der foreligger force majeure.

[...]

4. Kvæg på en bedrift tages kun i betragtning, hvis det er det kvæg, som er identificeret i støtteansøgningen, eller, hvis stk. 3 anvendes, hvis det er det kvæg, som er identificeret i registeret.

Dog kan en ammeko, der er anmeldt med henblik på præmie, eller kvæg, der er anmeldt med henblik på den sæsonpræmie [godtgørelse], der er fastsat i forordning (EØF) nr. 2328/91, erstattes af en anden ammeko henholdsvis et andet stykke kvæg, forudsat at erstatningen sker senest tyve dage efter den dato, hvor det pågældende dyr har forladt bedriften, og at erstatningen er indført i det særlige register senest den tredje dag, efter at den har fundet sted.

[...]

5. Hvis landbrugeren som følge af forhold, der er begrundet i besætningens naturlige livsbetingelser, ikke kan opfylde forpligtelsen til at holde de dyr, der er anmeldt med henblik på præmie, i den periode, hvor han obligatorisk skal holde

dem, bevares præmieretten for det antal dyr, der faktisk er præmieberettigede, og som er holdt i den obligatoriske periode, forudsat at landbrugeren skriftligt har underrettet myndighederne senest ti arbejdsdage, efter at nedgangen i husdyrantallet er konstateret.«

12 Artikel 13 i forordning nr. 3887/92, som ændret, bestemmer:

»Medmindre der foreligger force majeure, afvises ansøgningen, hvis en kontrol på stedet ikke kan gennemføres på grund af forhold, der kan tilskrives ansøgeren.«

13 Det fremgår af artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 3887/92, som ændret, at landbrugeren i tilfælde af uberettiget udbetaling skal tilbagebetale beløbene forhøjet med en rente.

Nationale bestemmelser

14 I henhold til förordningen (1995:1174) om kompensationsbidrag till jordbruk i bergsområden och mindre gynnade områden (bekendtgørelse om udligningsgodtgørelse til landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder) kan der udbetales udligningsgodtgørelse til landbrugere for malkekøer og andre køer,

som er ældre end seks måneder. I bekendtgørelsens § 15 anføres, at der i forordning nr. 3508/92 og forordning nr. 3887/92 findes regler om kontrol og sanktioner i forbindelse med udligningsgodtgørelser for dyr.

15 I § 7 i Statens Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) om märkning och registrering av djur (forskrifter om mærkning og registrering af dyr udstedt af det statslige jordbrugskontor), som ændret ved Statens Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:194), bestemmes det, at brugere, som har kvæg, skal registrere oplysninger om antallet af køer i et register, også kaldet en »staldjournal«, som skal være godkendt af Jordbruksverket.

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16 Den 2. april 1997 ansøgte Ingemar Nilsson om en udligningsgodtgørelse for ni malkekøer, for tre køer på over to år og for tre køer på mellem seks måneder og to år i den periode, hvor landbrugeren i medfør af artikel 6, stk. 9, i forordning nr. 3887/92, som ændret, skal holde dyrene, nemlig i to måneder efter ansøgningens indgivelse til länsstyrelsen, dvs. fra den 4. april 1997 til den 3. juni 1997.

17 Der blev aflagt et kontrolbesøg på stedet den 16. oktober 1997, dvs. mere end fire måneder efter udløbet af den periode, hvor dyrene skal holdes i henhold til artikel 6, stk. 9, i forordning nr. 3887/92, som ændret. Det er i følge forelæggelsesbeslutningen ubestridt, at Ingemar Nilsson ved kontrolbesøget faktisk havde syv malkekøer, tre køer på over to år og tre køer på mellem seks måneder og to år. Han var ganske vist i besiddelse af et godkendt register over dyrene, men havde ikke indført nogen oplysninger om sine dyr i registret.

18 Under disse omstændigheder fastsatte länsstyrelsen antallet af dyr, der opfyldte betingelserne for udbetaling af støtte, til nul og krævede ved afgørelse af 17. december 1997, at Ingemar Nilsson tilbagebetalte den godtgørelse på 22 632 SEK, der allerede var udbetalt til ham. Han påklagede afgørelsen til Statens Jordbruksverk, som afviste klagen ved afgørelse af 1. juli 1998.

19 Ingemar Nilsson indbragte derfor den afgørelse, der var truffet af Statens Jordbrugsverk, for den forelæggende ret.

20 For at den kan afgøre tvisten i hovedsagen, er det ifølge den forelæggende ret nødvendigt at få fastslået, om der kan gives afslag på udbetaling af en udligningsgodtgørelse alene med henvisning til, at registret over dyrene ikke indeholder nogen oplysninger.

21 Den forelæggende ret har herved henvist til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, idet der øjensynligt henvises til bestemmelsen, således som den er affattet ved forordning nr. 1648/95. Retten anfører, at det af denne bestemmelse fremgår, at der ikke ydes nogen støtte, hvis det antal dyr, der er angivet i en støtteansøgning, overstiger det antal, der fastslås under kontrollen, og hvis ansøgningen omfatter højst tyve dyr, og overskridelsen er på over fire dyr.

22 Länsrätten i Norrbottens län har herefter udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Under henvisning til indholdet af artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 anmodes Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende spørgsmålet, om denne artikel skal fortolkes således, at en landbruger ikke har ret til støtte [godtgørelse], såfremt der ikke er indført nogen oplysninger i hans register (staldjournal).«

Det præjudicielle spørgsmål

23 Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 5 i forordning nr. 3508/92 skal fortolkes således, at retten til støtte er udelukket, og at beløb, der er udbetalt med urette, skal tilbagebetales, når brugeren af kvæg ikke indfører de krævede oplysninger i registret over dyrene. Kommissionen har nærmere anført, at der ikke i artikel 5 er fastsat sanktioner, såfremt bestemmelsen tilsidesættes. Sådanne sanktioner er fastsat i forordning nr. 3887/92, som ændret, navnlig i dennes artikel 10, stk. 3 og 4.

24 Det skal i den forbindelse bemærkes, at forordning nr. 3508/92 fastsætter principperne for, hvordan Fællesskabet og medlemsstaterne skal organisere gennemførelsen af Fællesskabets beslutninger om landbrugsstøtte, der finansieres af EUGFL, samt bekæmpelse af svig og uregelmæssigheder i forbindelse med sådanne foranstaltninger.

25 Artikel 5 i forordning nr. 3508/92 indeholder kun et generelt krav om, at der iværksættes et system til identifikation og registrering af dyr, der kan komme i betragtning til en støtte. Med hensyn til systemets udformning henviser bestemmelsen til artikel 4, 5, 6 og 8 i direktiv 92/102.

26 For så vidt angår direktiv 92/102 præciseres det i artikel 4, 5, 6 og 8, at medlemsstaterne skal påse, at brugere af kvæg fører et register over dyr, at de indfører de i direktivet krævede oplysninger, at de fører registret i overensstemmelse med visse forskrifter, og at registret skal være tilgængeligt. Registret er af afgørende betydning for EF-systemet til identifikation og registrering af dyr. Systemet skal gøre det muligt at identificere hvert enkelt dyr og at kontrollere alle bevægelser fra fødsel til død, således at der kan føres kontrol med handelen med

dyr og især ske en forbedring af forvaltningen af og kontrollen med EF's støtteordninger.

27 For så vidt angår forordning nr. 3887/92 har Domstolen allerede fastslået, at formålet med denne forordning er effektivt at sikre, at uregelmæssigheder og svig forebygges og sanktioneres (dom af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 51).

28 Artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 3887/92, som ændret, omhandler udtrykkeligt den situation, hvor det viser sig, at »det antal dyr på bedriften, for hvilke der kan indgives ansøgning, ikke svarer til antallet af dyr i det særlige register«. Stk. 3 er imidlertid en undtagelsesbestemmelse, der alene finder anvendelse i en ganske særlig situation, nemlig når der udføres kontrol på stedet i henhold til nævnte forordnings artikel 6, stk. 6, og der er tale om en »særlig præmie ved dyrenes slagtning eller ved deres første markedsføring med henblik på slagtning«, hvilket ikke er tilfældet i hovedsagen. Artikel 10, stk. 3, finder således ikke anvendelse i denne sag.

29 I virkeligheden er det artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 3887/92, som ændret, der indeholder de generelle bestemmelser om de tilfælde, hvor det antal dyr, der er angivet i støtteansøgningen, overstiger det antal, der fastslås under kontrollen.

30 Det følger af ovennævnte bemærkninger og af det etablerede kontrolsystem, at en forskriftsmæssig førelse af registret over dyr er af afgørende betydning. Det antal dyr, der er til stede ved kontrollen, og som optælles på det tidspunkt, er ikke i sig selv afgørende ved vurderingen af, om oplysningerne i støtteansøgningen er korrekte. Det er det nævnte register, der ved kontrollen gør det muligt at fastslå antallet og identiteten af de dyr, der har været til stede i den periode, hvor de har skullet holdes, og for hvilke der kan ydes støtte.

31 Den omstændighed, at registret over dyr overhovedet ikke indeholder nogen oplysninger, er således udtryk for en alvorlig tilsidesættelse af reglerne om identifikation og registrering af dyr, idet det forhindrer, at det integrerede system for forvaltning og kontrol, som er fastsat i forordning nr. 3508/92, kan fungere, og umuliggør en effektiv forvaltning af EF's støtteordninger. En sådan fortolkning støttes i øvrigt af artikel 6, stk. 5, andet afsnit, andet punktum, i forordning nr. 3887/92, som ændret, der viser, hvilken betydning lovgiver har tillagt det nævnte register.

32 Når der ikke kan foretages en effektiv kontrol på stedet, fordi registret overhovedet ikke er blevet ført, må det fastslås, at kontrollen ikke kan gennemføres på grund af forhold, der kan tilskrives ansøgeren, og at støtteansøgningen derfor må afvises, medmindre der foreligger force majeure, jf. artikel 13 i forordning nr. 3887/92, som ændret.

33 Det spørgsmål, der er stillet af den forelæggende ret, skal derfor besvares med, at artikel 5 i forordning nr. 3887/92, sammenholdt med direktiv 92/102 samt artikel 6, stk. 5, og artikel 13 i forordning nr. 3887/92, som ændret, skal fortolkes således, at allerede fordi der ikke er indført nogen oplysninger i en landbrugers register over dyrene, har han ikke ret til udligningsgodtgørelse, medmindre der foreligger force majeure.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Länsrätten i Norrbottens län ved beslutning af 28. marts 2000, for ret:

Artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, sammenholdt med Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr samt artikel 6, stk. 5, og artikel 13 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 ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995, skal fortolkes således, at allerede fordi der ikke er indført nogen oplysninger i en landbrugers register over dyrene, har han ikke ret til udligningsgodtgørelse, medmindre der foreligger force majeure.

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Timmermans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 2001.

R. Grass P. Jann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling