# ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

13 december 2001 *

In zaak C-131/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van Länsrätten i Norrbottens län (Zweden), in het aldaar aanhangig geding tussen

**Ingemar Nilsson**

en

**Länsstyrelsen i Norrbottens län,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 5 van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1),

* Procestaal: Zweeds.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: S. von Bahr, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. A. O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón (rapporteur) en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: R. Grass,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Länsstyrelsen i Norrbottens län, vertegenwoordigd door G. Plym Forshell als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Guerra Fernandez en L. Parpala als gemachtigden,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juli 2001,

het navolgende

## Arrest

1 Bij beschikking van 28 maart 2000, ingekomen bij het Hof op 6 april daaraanvolgend, heeft Länsrätten i Norrbottens län krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 5 van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1).

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen I. Nilsson, rundveehouder, en Länsstyrelsen i Norrbottens län (provinciaal bestuur van Norbotten; hierna: „länsstyrelsen") over een compenserende vergoeding ten gunste van de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden.

### Rechtskader

*Het gemeenschapsrecht*

3 Artikel 5 van verordening nr. 3508/92 luidt:

„Het systeem voor de identificatie en de registratie van dieren die in aanmerking komen voor de toekenning van steun die onder de onderhavige verordening valt, wordt opgezet overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 4, 5, 6 en 8 van richtlijn 92/102/EEG."

4 Artikel 8, leden 1 en 2, van verordening nr. 3508/92 bepaalt:

„1. De lidstaat verricht een administratieve controle van de steunaanvragen.

2. Ter aanvulling van de administratieve controles worden steekproefsgewijze controles ter plaatse op de landbouwbedrijven verricht. Voor al deze controles stelt de lidstaat een steekproefprogramma op."

5 In artikel 4, lid 1, sub a, van richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren (PB L 355, blz. 32) wordt bepaald:

„De lidstaten zien erop toe dat:

a) elke houder van [...] runderen [...] een register bijhoudt van het aantal dieren dat zich op zijn bedrijf bevindt.

In dat register worden alle geboorten, sterftegevallen en verplaatsingen (aantallen inkomende en uitgaande dieren) bijgehouden van de dieren, minstens op basis van de stromen met vermelding, in voorkomend geval, van oorsprong of bestemming alsmede de datum van deze stromen.

[...]"

6 De artikelen 5 en 6 van richtlijn 92/102 hebben betrekking op de merktekens ter identificatie van de dieren; artikel 8 betreft uit een derde land ingevoerde dieren.

7 Artikel 9 van richtlijn 92/102 luidt:

„De lidstaten nemen de bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen om iedere inbreuk op de communautaire veterinaire wetgeving te bestraffen wanneer geconstateerd wordt dat het merken of identificeren van de dieren of het bijhouden van het register bedoeld in artikel 4 niet overeenkomstig de eisen van deze richtlijn is uitgevoerd."

8 Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 391, blz. 36), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1648/95 van de Commissie van 6 juli 1995 (PB L 156, blz. 27; hierna: „gewijzigde verordening nr. 3887/92"), bepaalt in artikel 1:

„Deze verordening bevat de uitvoeringsbepalingen betreffende het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (geïntegreerd systeem) dat is ingesteld bij verordening (EEG) nr. 3508/92, onverminderd bijzondere bepalingen die in de sectoriële verordeningen zijn vastgesteld."

9 Artikel 5, lid 1, van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 luidt:

„Onverminderd de eisen die in de sectoriële verordeningen worden gesteld ten aanzien van de steunaanvragen, moet de steunaanvraag ‚dieren' alle nodige gegevens bevatten, en met name:

[...]

— het aantal en de soort dieren waarvoor steun wordt aangevraagd;

[...]

— een verklaring van de producent dat hij kennis heeft genomen van de voorwaarden voor toekenning van de betrokken steun.

[...]"

10 Artikel 6 van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 bepaalt:

„1. De administratieve controles en de controles ter plaatse worden uitgevoerd op zodanige wijze dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steunbedragen en premies is gewaarborgd.

2. De in artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3508/92 bedoelde administratieve controle omvat met name kruiscontroles betreffende de aangegeven percelen en dieren om elke onrechtmatige dubbele toekenning van steun voor hetzelfde kalenderjaar te voorkomen.

[...]

5. De controles ter plaatse worden onverwacht uitgevoerd en hebben betrekking op alle percelen landbouwgrond of alle dieren waarvoor een of meer aanvragen zijn ingediend. Een dergelijke controle mag echter worden aangekondigd, doch slechts zo lang van tevoren als strikt noodzakelijk is en, ten algemene titel, niet meer dan 48 uren vooraf.

Van het minimumaantal controles op dieren moet ten minste 50 % worden verricht gedurende de periode waarin deze dieren moeten worden aangehouden. Controles buiten deze periode zijn slechts toegestaan indien het in artikel 4 van richtlijn 92/102/EEG van de Raad [...] bedoelde register beschikbaar is.

6. In geval van toepassing van de speciale premie bij het slachten of bij het voor het eerst op de markt brengen voor de slacht overeenkomstig de bepalingen voorzien in [...] omvat elke controle ter plaatse in afwijking van de tweede alinea van het voorgaande lid met name:

— een controle aan de hand van het door de producent bijgehouden particuliere register om na te gaan of alle dieren waarop de tot de datum van de controle ter plaatse ingediende aanvragen betrekking hebben, gedurende de gehele voorgeschreven periode zijn aangehouden,

en

[...]

9. Elk dier waarvoor een aanvraag om een compenserende vergoeding voorzien bij verordening (EEG) nr. 2328/91 is ingediend, moet door de landbouwer worden aangehouden gedurende een periode van minimum twee maanden te rekenen vanaf de dag na die waarop de aanvraag is ingediend."

11 Artikel 10, leden 2 tot en met 5, van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 luidt:

„2. Wanneer wordt vastgesteld dat het aantal in een steunaanvraag aangegeven dieren groter is dan het aantal bij de controle geconstateerde dieren, wordt het

steunbedrag berekend op basis van het aantal geconstateerde dieren. Behoudens overmacht en na toepassing van lid 5 wordt het steunbedrag per eenheid echter verlaagd met:

a) betreffende een steunaanvraag voor maximaal 20 dieren

— het percentage dat overeenkomt met het vastgestelde verschil indien dit kleiner of gelijk is aan twee dieren,

— het dubbele percentage dat overeenkomt met het vastgestelde verschil indien dit kleiner of gelijk is aan vier dieren.

Er wordt geen steun toegekend wanneer het vastgestelde verschil meer dan vier dieren bedraagt.

b) in de andere gevallen:

[...]

De percentages onder a) worden berekend op basis van de in de steunaanvraag aangegeven dieren, die onder b) op basis van het geconstateerde aantal.

Is evenwel opzettelijk of door grove nalatigheid een onjuiste aangifte gedaan, dan wordt het betrokken bedrijfshoofd uitgesloten van toepassing van:

— de betrokken steunregeling voor het betrokken kalenderjaar

en

— bij opzettelijk onjuiste aangiften dezelfde steunregeling voor het volgende kalenderjaar.

Indien de producent zijn verplichting om dieren aan te houden wegens overmacht niet heeft kunnen nakomen, blijft het recht op de premie gelden voor het aantal dieren dat er feitelijk voor in aanmerking kwam op het tijdstip waarop het betrokken geval van overmacht zich voordeed.

In geen geval worden premies toegekend voor een groter aantal dieren dan het in de steunaanvraag vermelde aantal.

[...]

3. Wanneer in het kader van een op grond van artikel 6, lid 6, verrichte controle ter plaatse wordt geconstateerd dat het aantal dieren die op het bedrijf aanwezig zijn en waarvoor een aanvraag kan worden gedaan, niet overeenstemt met het aantal in het particuliere register ingeschreven dieren, wordt het totaalbedrag aan speciale premies die voor het betrokken kalenderjaar aan het bedrijfshoofd moeten worden toegekend, behoudens overmacht, verhoudingsgewijs verlaagd, onverminderd het bepaalde in het voorgaande lid.

[...]

4. De runderen worden slechts in aanmerking genomen indien het de in de steunaanvraag geïdentificeerde dieren betreft, of, in geval van toepassing van lid 3, de dieren geïdentificeerd in het register.

Een voor de premie aangegeven zoogkoe of een rund dat is aangegeven voor de [compenserende] vergoeding als bedoeld in verordening (EEG) nr. 2328/91, kan echter worden vervangen door een andere zoogkoe, respectievelijk een ander rund op voorwaarde dat deze vervanging plaatsvindt binnen 20 dagen na de datum waarop het dier het bedrijf heeft verlaten, en mits deze vervanging uiterlijk op de derde dag na de dag van de vervanging in het particulier register wordt genoteerd.

[...]

5. Indien het bedrijfshoofd door oorzaken die verband houden met natuurlijke omstandigheden die het leven van dieren in kuddeverband kenmerken, zich niet kan houden aan zijn verbintenis om de voor een premie aangemelde dieren aan te

houden gedurende de periode waarin deze dieren moeten worden aangehouden, wordt het recht op de premie gehandhaafd voor het aantal feitelijk in aanmerking komende dieren die gedurende de voorgeschreven periode zijn aangehouden, op voorwaarde dat het bedrijfshoofd de bevoegde instantie schriftelijk van dat feit in kennis heeft gesteld binnen tien werkdagen nadat de vermindering van het aantal van de betrokken dieren is vastgesteld."

12 In artikel 13 van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 wordt bepaald:

„Behoudens overmacht wordt, indien een controle ter plaatse door toedoen van de aanvrager niet kan plaatsvinden, de aanvraag afgewezen."

13 Volgens artikel 14, lid 1, van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 is het betrokken bedrijfshoofd in geval van een onverschuldigde betaling verplicht de ontvangen bedragen verhoogd met rente terug te betalen.

*Het nationale recht*

14 Op grond van förordningen (1995:1174) om kompensationsbidrag till jordbruk i bergsområden och mindre gynnade områden (Zweedse verordening inzake compenserende vergoedingen ten gunste van de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden) kan aan een bedrijfshoofd een compenserende vergoeding worden toegekend voor melkkoeien en andere runderen die ten

minste zes maanden oud zijn. Voor de controlemaatregelen en de sancties in verband met compenserende vergoedingen voor de dieren verwijst § 15 van deze verordening naar de bepalingen van de verordeningen nrs. 3508/92 en 3887/92.

15 Ingevolge § 7 van Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) om märkning och registrering av djur (besluit van de nationale landbouwdienst inzake merken en registratie van dieren), zoals gewijzigd bij Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:194), moet de rundveehouder het aantal dieren inschrijven in een door jordbruksverket goed te keuren register, ook wel „stalboek" genoemd.

## Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

16 Op 2 april 1997 vroeg Nilsson voor de in artikel 6, lid 9, van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 voorgeschreven aanhoudperiode van twee maanden te rekenen vanaf de tweede dag na de indiening van de aanvraag bij länsstyrelsen, dat wil zeggen van 4 april tot en met 3 juni 1997, een compenserende vergoeding aan voor negen melkkoeien, drie runderen van meer dan twee jaar en drie runderen van zes maanden tot twee jaar.

17 Op 16 oktober 1997 werd een controle ter plaatse verricht, met andere woorden meer dan vier maanden na het verstrijken van de in artikel 6, lid 9, van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 voorgeschreven periode. Volgens de verwijzingsbeschikking staat het buiten kijf, dat Nilsson ten tijde van de controle in feite zeven melkkoeien, drie runderen van meer dan twee jaar en drie runderen van zes maanden tot twee jaar had. Nilsson was weliswaar in het bezit van een goedgekeurd dierregister, maar had daarin geen enkel gegeven over zijn dieren ingeschreven.

18 In die omstandigheden heeft länsstyrelsen het aantal dieren dat voldeed aan de voorwaarden voor toekenning van de steun, op nul gesteld en bij beslissing van 17 december 1997 van Nilsson terugbetaling van de hem uitbetaalde vergoeding van 22 632 SEK gevorderd. Nilsson heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij Statens jordbruksverk, dat zijn vordering bij beslissing van 1 juli 1998 heeft afgewezen.

19 Nilsson is daarop van de beslissing van Statens jordbruksverk in hoger beroep gegaan bij de verwijzende rechter.

20 Volgens deze rechter moet voor de beslechting van het hoofdgeding worden uitgemaakt, of een compenserende vergoeding aan Nilsson kan worden geweigerd op de enkele grond dat geen gegevens over de dieren in het dierregister zijn ingeschreven.

21 De verwijzende rechter verwijst in dit verband naar artikel 10, lid 2, van verordening nr. 3387/92, blijkbaar in de versie van verordening nr. 1648/95. Volgens deze bepaling wordt, indien naar aanleiding van een steunaanvraag voor maximaal 20 dieren wordt vastgesteld, dat het aantal in de aanvraag aangegeven dieren groter is dan het aantal bij de controle geconstateerde dieren, geen steun toegekend wanneer het vastgestelde verschil meer dan vier dieren bedraagt.

22 Op basis van deze overwegingen heeft Länsrätten i Norrbottens län besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Moet artikel 5 van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad aldus worden uitgelegd, dat het recht op de [compenserende] vergoeding moet worden geweigerd, wanneer in het door de houder van de dieren bijgehouden register (stalboek) geen gegevens zijn ingeschreven?"

## De prejudiciële vraag

23 De Commissie is van mening, dat artikel 5 van verordening nr. 3508/92 aldus moet worden uitgelegd, dat er geen recht op vergoeding bestaat en dat de onverschuldigd betaalde bedragen moeten worden terugbetaald, wanneer de houder van de dieren niet de vereiste gegevens in het dierregister inschrijft. Zij merkt op, dat dit artikel geen sancties stelt op overtreding; die sancties zijn vastgesteld in de gewijzigde verordening nr. 3887/92, onder meer in artikel 10, leden 3 en 4, daarvan.

24 Dienaangaande zij vastgesteld, dat in verordening nr. 3508/92 de beginselen worden geformuleerd volgens welke de Gemeenschap en de lidstaten de tenuitvoerlegging van communautaire beslissingen inzake door het EOGFL gefinancierde landbouwmaatregelen en de bestrijding van fraude en onregelmatigheden in verband met deze maatregelen moeten regelen.

25 Artikel 5 van verordening nr. 3508/92 vereist enkel in het algemeen, dat een systeem wordt opgezet ter identificatie en registratie van de dieren die voor steun in aanmerking komen. Voor de bijzonderheden van dit systeem verwijst het naar de artikelen 4 tot en met 6 en 8 van richtlijn 92/102.

26 Volgens de artikelen 4 tot en met 6 en 8 van richtlijn 92/102 moeten de lidstaten erop toezien, dat de houders van dieren een register van de dieren bezitten, daarin de door deze richtlijn verlangde gegevens inschrijven, het register bijhouden overeenkomstig een aantal bepalingen en het beschikbaar houden. Dit register speelt een cruciale rol binnen het communautaire systeem voor de identificatie en de controle van dieren. Dit systeem moet ervoor zorgen, dat elk dier kan worden geïdentificeerd en in al zijn verplaatsingen, vanaf zijn geboorte tot zijn dood,

wordt gevolgd, zodat de handel daarin kan worden gecontroleerd en vooral het beheer en de controle van de communautaire steunregelingen wordt verbeterd.

27 Met betrekking tot verordening nr. 3887/92 heeft het Hof reeds beslist, dat het doel van deze verordening is, bepalingen in te voeren om onregelmatigheden en fraude te voorkomen en doeltreffend te bestraffen (arrest van 17 juli 1997, National Farmers' Union e.a., C-354/95, Jurispr. blz. I-4559, punt 51).

28 Artikel 10, lid 3, van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 ziet uitdrukkelijk op de situatie dat „het aantal dieren die op het bedrijf aanwezig zijn en waarvoor een aanvraag kan worden gedaan, niet overeenstemt met het aantal in het particuliere register ingeschreven dieren". Dit lid vormt evenwel een uitzondering die alleen van toepassing is in een welbepaald geval, te weten de controles ter plaatse op grond van artikel 6, lid 6, van deze verordening in verband met de „toepassing van de speciale premie bij het slachten of bij het voor het eerst op de markt brengen voor de slacht", welk geval in het hoofdgeding niet aan de orde is. Artikel 10, lid 3, is in casu dus niet van toepassing.

29 In werkelijkheid bevat artikel 10, lid 2, van de gewijzigde verordening nr. 3887/92 de algemene bepalingen voor de gevallen waarin het aantal in een steunaanvraag aangegeven dieren groter is dan het aantal bij de controle geconstateerde dieren.

30 Blijkens het ingevoerde controlesysteem is het regelmatig bijhouden van het register van de dieren van groot belang. Het aantal bij de controle aanwezige en op dat tijdstip getelde dieren alleen is niet bepalend voor de verificatie van de steunaanvraag. Aan de hand van het register kan bij de controle het aantal en de identiteit worden bepaald van de dieren die tijdens de periode van aanhouding aanwezig zijn en waarvoor steun kan worden toegekend.

31 In die omstandigheden levert het ontbreken van gegevens in het dierregister een ernstige inbreuk op de voorschriften inzake identificatie en registratie van dieren op, omdat daardoor het in verordening nr. 3508/92 bedoelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem niet kan functioneren en een doeltreffend beheer van de communautaire steunregelingen onmogelijk wordt. Deze vaststelling vindt steun in artikel 6, lid 5, tweede alinea, tweede volzin, van de gewijzigde verordening nr. 3887/92, waarin tot uiting komt hoeveel belang de wetgever aan dit register hecht.

32 Wanneer geen doeltreffende controle ter plaatse kan worden verricht omdat helemaal geen dierregister is bijgehouden, moet worden aangenomen, dat deze controle door toedoen van de aanvrager niet kan plaatsvinden zodat de steunaanvraag, behoudens overmacht, moet worden afgewezen overeenkomstig artikel 13 van de gewijzigde verordening nr. 3887/92.

33 Mitsdien moet de verwijzende rechter worden geantwoord, dat artikel 5 van verordening nr. 3508/92, gelezen in samenhang met richtlijn 92/102 en de artikelen 6, lid 5, en 13 van de gewijzigde verordening nr. 3887/92, aldus moet worden uitgelegd, dat de omstandigheid dat in het door de exploitant bijgehouden register van de dieren geen gegevens zijn ingeschreven, behoudens overmacht volstaat om hem het recht op de compenserende vergoeding te doen verliezen.

## Kosten

34 De kosten door de Commissie wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door Länsrätten i Norrbottens län bij beschikking van 28 maart 2000 gestelde vraag, verklaart voor recht:

**Artikel 5 van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, gelezen in samenhang met richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren, en de artikelen 6, lid 5, en 13 van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1648/95 van de Commissie van 6 juli 1995, moet aldus worden uitgelegd dat de omstandigheid dat in het door de exploitant bijgehouden register van de dieren geen gegevens zijn ingeschreven, behoudens overmacht volstaat om hem het recht op de compenserende vergoeding te doen verliezen.**

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

P. Jann