DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 13 december 2001 *

I mål C-131/00,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från länsrätten i Norrbottens län (Sverige), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Ingemar Nilsson

och

Länsstyrelsen i Norrbottens län,

angående tolkningen av artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78),

* Rättegångsspråk: svenska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen S. von Bahr, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna D. A. O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón (referent) och C. W. A. Timmermans,

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

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Länsstyrelsen i Norrbottens län, genom G. Plym Forshell, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom J. Guerra Fernández och L. Parpala, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 12 juli 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Länsrätten i Norrbottens län har, genom beslut av den 28 mars 2000 som inkom till domstolen den 6 april samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt en fråga om tolkningen av artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Ingemar Nilsson, som håller nötkreatur, och Länsstyrelsen i Norrbottens län (nedan kallad länsstyrelsen) beträffande kompensationsbidrag till förmån för jordbruket i bergsområden och vissa mindre gynnade områden.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

3 I artikel 5 i förordning nr 3508/92 föreskrivs följande:

"Det system för identifiering och registrering av djur som skall beaktas när bidrag beviljas enligt denna förordning, skall upprättas i enlighet med artiklarna 4, 5, 6 och 8 i direktiv 92/102/EEG."

4 I artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 3508/92 anges följande:

"1. Medlemsstaterna skall genomföra administrativa kontroller av stödansökningarna.

2. Administrativa kontroller skall kompletteras med kontroller på plats, som skall omfatta ett urval av jordbruksföretagen. För samtliga dessa kontroller skall medlemsstaterna upprätta en urvalsplan."

5 I rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT L 355, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 90) föreskrivs i artikel 4.1 a följande:

"Medlemsstaterna skall säkerställa följande:

a) Var och en som håller nötkreatur ... skall föra register med uppgift om antalet djur i anläggningen.

Registret skall innehålla aktuella uppgifter om samtliga djur som fötts, avlidit och flyttats (antal djur som omfattas av varje flyttning till eller från anläggningen), åtminstone med uppgift om totalt antal djur och om ursprung respektive destination samt dagen för dessa flyttningar.

..."

6 Artiklarna 5 och 6 i direktiv 92/102 avser djurens identifikationsmärken. Artikel 8 rör djur som importerats från tredje land.

7 I artikel 9 i direktiv 92/102 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga administrativa eller straffrättsliga åtgärder för att sanktionera varje överträdelse av gemenskapens veterinärlagstiftning i de fall det kan visas att märkningen eller identifikationen av djuren eller den registrering som föreskrivs i artikel 4 inte har utförts enligt kraven i detta direktiv."

8 Kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem (EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1648/95 av den 6 juli 1995 (EGT L 156, s. 27) (nedan kallad förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse), föreskriver i artikel 1 följande:

"Genom denna förordning fastställs tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystem som infördes genom förordning (EEG) nr 3508/92. Den påverkar inte de särskilda bestämmelser som antagits i de förordningar som omfattar de individuella stödsystemen."

9 I artikel 5.1 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse anges följande:

"Utan att påverka de krav som gäller för ansökningar om stöd enligt de sektorsvisa förordningarna, skall ansökningarna om djurbidrag innehålla alla nödvändiga uppgifter och särskilt

...

— antalet djur av varje djurslag som stödansökan gäller för,

...

— en försäkran från jordbrukaren att han är medveten om villkoren för stöden i fråga.

..."

10 I artikel 6 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

"1. Den administrativa kontrollen och kontrollen på plats skall genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda.

2. De administrativa kontroller som anges i artikel 8.1 i förordning (EEG) nr 3508/92 skall inbegripa dubbelkontroller av de skiften och djur som anmälts för att säkerställa att stöd inte oberättigat beviljas två gånger under samma kalenderår.

...

5. Kontroller på plats skall ske oanmälda och omfatta samtliga de jordbruksskiften eller djur som en eller flera ansökningar gäller. En förhandsanmälan strikt begränsad till kortast nödvändiga tidsfrist får dock göras men denna tidsfrist får normalt inte överstiga 48 timmar.

Minst 50 procent av minimiantalet kontroller av djur skall ske under djurhållningsperioden. Kontroller får utföras utanför denna period om det register som fastställs i artikel 4 i rådets [direktiv] nr 92/102/EEG ... finns att tillgå.

6. Genom undantag från bestämmelserna i andra stycket i föregående punkt, skall, då ett särskilt slaktbidrag beviljas eller när det beviljas ett särskilt bidrag för att djuren första gången saluförs på marknaden för att slaktas i enlighet med de bestämmelser som förutsågs i ..., varje kontroll på plats omfatta

— kontroll på grundval av det register som producenten för av att samtliga djur som omfattas av ansökningar som inlämnades före kontrollen på plats, har hållits under hela djurhållningsperioden,

...

9. Samtliga djur som omfattas av en ansökan om det kompensationsbidrag som föreskrivs i förordning (EEG) nr 2328/91 skall hållas av sökanden under minst två månader från den dag som följer efter den dag då ansökan inlämnades."

11 I artikel 10.2—5 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

"2. Om det antal djur som anges i stödansökan överstiger det antal som konstateras vid kontrollen, skall stödet beräknas på grundval av det antal djur

som konstateras. Utom vid fall av force majeure och efter tillämpning av punkt 5, skall enhetsbeloppet för stödet reduceras enligt följande:

a) Om ansökan omfattar högst 20 djur

— med den procentsats som motsvarar det överskjutande antalet djur som konstateras om detta är högst två djur,

— med två gånger den procentsats som motsvarar det överskjutande antalet djur som konstateras om detta är på fler än två men högst fyra djur.

Om det överskjutande antalet djur är på fler än fyra djur skall inget stöd beviljas.

b) I övriga fall

...

De procentsatser som anges i a beräknas på grundval av det antal som anges i stödansökan och de procentsatser som anges i b beräknas på grundval av det antal som konstateras.

Om det konstateras att det rör sig om oriktiga uppgifter som lämnats uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet gäller dock att

— jordbrukaren i fråga utesluts från det berörda stödsystemet under kalenderåret i fråga, och

— om oriktiga uppgifter lämnats uppsåtligen, skall jordbrukaren i fråga uteslutas från samma stödsystem för påföljande kalenderår.

Om en jordbrukare på grund av force majeure inte har kunnat uppfylla förpliktelsen att kvarhålla djuren, skall han behålla rätten till bidrag för det antal djur som faktiskt var stödberättigade vid tidpunkten då force majeure-händelsen inträffade.

Under inga omständigheter får bidrag beviljas för ett större antal djur än det som anges i stödansökan.

...

3. Utan att det påverkar bestämmelserna i föregående punkt gäller att om en kontroll på plats som genomförs med stöd av artikel 6.6 visar att antalet djur på jordbruksföretaget för vilka stöd kan komma att sökas, inte överensstämmer med antalet djur i det särskilda registret, skall det sammanlagda beloppet för särskilda bidrag som beviljas jordbrukaren under det aktuella kalenderåret reduceras proportionellt, utom vid force majeure.

...

4. Nötkreatur inom ett företag skall inte räknas om de inte är identifierade i stödansökan eller, om punkt 3 är tillämplig, de inte är identifierade i registret.

Dock får en am- och diko som anmälts för bidrag eller ett nötkreatur som anmälts för det kompensationsbidrag som föreskrivs i förordning (EEG) nr 2328/91, ersättas av en annan am- och diko respektive ett annat nötkreatur förutsatt att ersättning sker inom 20 dagar från den tidpunkt då det aktuella djuret lämnade företaget och att det ersättande djuret införs i registret inom tre dagar från det att bytet skedde.

...

5. Om jordbrukaren på grund av naturliga omständigheter inte kan fullfölja sitt åtagande att hålla de djur som anmälts för bidrag under hela den obligatoriska djurhållningsperioden, skall han vara berättigad till bidrag för det antal

bidragsberättigade djur som faktiskt hållits under perioden, förutsatt att han skriftligen har underrättat den behöriga myndigheten inom 10 arbetsdagar från det att minskningen i antalet djur konstaterades."

12 I artikel 13 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

"Utom vid force majeure skall en ansökan [avslås] om en kontroll på plats inte kan genomföras av orsaker som kan tillskrivas jordbrukaren."

13 Vid en oberättigad utbetalning skall jordbrukaren, enligt artikel 14.1 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse, återbetala beloppet i fråga samt ränta.

Nationell lagstiftning

14 Enligt förordningen (1995:1174) om kompensationsbidrag till jordbruk i bergsområden och mindre gynnade områden kan kompensationsbidrag lämnas till jordbrukare för mjölkkor och andra nötkreatur som är äldre än sex månader. I 15 § i förordningen anges att bestämmelser om kontroller och sanktioner i fråga

om kompensationsbidrag för djur finns i förordning nr 3508/92 och i förordning nr 3887/92.

15 I 7 § av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) om märkning och registrering av djur, i dess ändrade lydelse enligt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:194), anges att djurhållare som har nötkreatur skall registrera uppgifter om nötkreaturens antal i ett register, som godkänts av jordbruksverket.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

16 I ansökan av den 2 april 1997 begärde Ingemar Nilsson för den djurhållningsperiod som avses i artikel 6.9 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse, nämligen för två månader från dagen efter den dag då ansökan lämnades till länsstyrelsen — det vill säga för tiden 4 april—3 juni 1997 — kompensationsbidrag för nio mjölkdjur, tre nötkreatur på över två år och tre nötkreatur på mellan sex månader och två år.

17 Den 16 oktober 1997, med andra ord mer än fyra månader efter det att den djurhållningsperiod som avses i artikel 6.9 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse hade löpt ut, genomfördes en kontroll på plats. Enligt begäran om förhandsavgörande är det ostridigt att Ingemar Nilsson vid denna kontroll hade sju mjölkkor samt tre nötkreatur på över två år och tre nötkreatur på mellan sex månader och två år. Det konstaterades att Ingemar Nilsson visserligen hade ett godkänt register men att han i detta inte antecknat några uppgifter om sina djur.

18 Mot denna bakgrund fastställde länsstyrelsen antalet djur som uppfyllde villkoren för beviljande av stöd till noll och återkrävde, genom beslut av den 17 december 1997, det bidrag på 22 632 SEK som redan utbetalats till Ingemar Nilsson. Denne överklagade nämnda beslut till Statens jordbruksverk, som avslog hans överklagande genom beslut av den 1 juli 1998.

19 Därefter överklagade Ingemar Nilsson Jordbruksverkets beslut till länsrätten.

20 Enligt länsrätten behöver det, för att tvisten vid den nationella domstolen skall kunna avgöras, klargöras huruvida det kan vara motiverat att vägra Ingemar Nilsson kompensationsbidrag enbart av det skälet att det saknas uppgifter om djur i registret.

21 Länsrätten har i detta hänseende hänvisat till artikel 10.2 i kommissionens förordning nr 3887/92, som tydligen avses i dess lydelse enligt förordning nr 1648/95. Länsrätten har erinrat om att det av denna bestämmelse följer att om det antal djur som anges i stödansökan överstiger det antal som konstateras vid kontroll skall inget stöd beviljas, om ansökan omfattar högst 20 djur och det överskjutande antalet djur är fler än fyra.

22 Mot bakgrund av dessa överväganden beslutade länsrätten i Norrbottens län att förklara målet vilande och att ställa följande fråga till domstolen:

"Med hänvisning till innehållet i artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 anhålles om Ert förhandsbesked i frågan huruvida artikeln skall uppfattas på det sättet att rätt till [kompensations-] bidrag är utesluten för det fall att anteckningar inte förts i djurhållarens register (stalljournal)."

Tolkningsfrågan

23 Kommissionen anser att artikel 5 i förordning nr 3508/92 skall tolkas så, att rätten till kompensationsbidrag är utesluten och att felaktigt utbetalda belopp skall återbetalas, om djurhållaren inte gör de föreskrivna anteckningarna i registret. Kommissionen har noterat att det i denna artikel 5 inte nämns något om sanktionsåtgärder för det fall en överträdelse sker. Dessa åtgärder anges, enligt kommissionen, i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse, särskilt i dess artikel 10.3 och 10.4.

24 I detta hänseende konstaterar domstolen att förordning nr 3508/92 anger de principer enligt vilka gemenskapen och medlemsstaterna skall organisera genomförandet av gemenskapens beslut om jordbruksinterventioner som finansieras av EUGFJ, liksom kampen mot bedrägeri och oegentligheter i samband med dessa transaktioner.

25 I artikel 5 i förordning nr 3508/92 anges endast ett allmänt krav på att det skall upprättas ett system för identifiering och registrering av djur som skall beaktas när bidrag beviljas. Vad gäller den närmare utformningen av detta system hänvisas i bestämmelsen till artiklarna 4—6 och 8 i direktiv 92/102.

26 När det gäller direktiv 92/102 anges i artiklarna 4—6 och 8 att medlemsstaterna skall säkerställa att djurhållarna har register över sina djur, att de i detta anger de uppgifter som föreskrivs i direktivet och för registret i enlighet med vissa bestämmelser samt att de håller det tillgängligt. Detta register har mycket stor betydelse i gemenskapssystemet för identifiering och kontroll av djur. Syftet med detta system är att varje djur skall kunna identifieras och att djurens alla flyttningar under deras levnadstid skall kunna kontrolleras, för att på detta sätt

kunna kontrollera handeln och, i synnerhet, förbättra administration och kontroll av stödsystemen inom gemenskapen.

27 Vad gäller förordning nr 3887/92 har domstolen redan förklarat att dess syfte är att införa bestämmelser som gör det möjligt att effektivt förebygga och vidta sanktionsåtgärder mot oegentligheter och bedrägeri (dom av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl., REG 1997, s. I-4559, punkt 51).

28 Artikel 10.3 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse avser uttryckligen den situationen att "antalet djur på jordbruksföretaget för vilka stöd kan komma att sökas, inte överensstämmer med antalet djur i det särskilda registret". Denna punkt anger emellertid ett undantag som endast är tillämpligt i ett speciellt fall, nämligen då det med stöd av artikel 6.6 i nämnda förordning, i dess ändrade lydelse, genomförs kontroller på plats, "då ett särskilt slaktbidrag beviljas eller när det beviljas ett särskilt bidrag för att djuren första gången saluförs på marknaden för att slaktas", vilket inte är fallet i målet vid den nationella domstolen. Artikel 10.3 är därför inte tillämplig i detta fall.

29 Det är i stället artikel 10.2 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse som innehåller allmänna bestämmelser rörande de fall då det antal djur som anges i stödansökan överstiger det antal som konstateras vid kontrollen.

30 Av det gällande kontrollsystemet följer att det är av yttersta vikt att registret förs i enlighet med reglerna. Antalet djur som finns vid kontrollen och som räknas vid detta tillfälle är nämligen inte ensamt avgörande vid undersökningen av om uppgifterna i stödansökan är riktiga. Det är nämnda register som vid kontrollen gör det möjligt att fastställa antalet och identiteten på de djur som finns under djurhållningsperioden och för vilka stöd kan beviljas.

31 Under dessa omständigheter utgör den omständigheten att det inte finns några anteckningar i registret en allvarlig överträdelse av reglerna om identifiering och registrering av djuren, då den hindrar det integrerade system för administration och kontroll som föreskrivs i förordning nr 3508/92 från att fungera och gör en effektiv administration av stödsystemen i gemenskapen omöjlig. Detta konstaterande bekräftas av bestämmelsen i artikel 6.5 andra stycket andra meningen i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse, som visar vilken betydelse lagstiftaren ger nämnda register.

32 Om det är omöjligt att genomföra en effektiv kontroll på plats på grund av att det över huvud taget inte finns några uppgifter i registret, bör detta ses som att denna kontroll på plats inte kan genomföras av orsaker som kan tillskrivas jordbrukaren. Ansökan skall därför — utom vid force majeure — i enlighet med artikel 13 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse avslås.

33 Den hänskjutande domstolens fråga skall alltså besvaras enligt följande. Artikel 5 i rådets förordning nr 3508/92, jämförd med direktiv 92/102 samt artiklarna 6.5 och 13 i förordning nr 3887/92 i ändrad lydelse, skall tolkas så, att den omständigheten att det inte finns några anteckningar i det av jordbrukaren förda djurregistret — utom vid force majeure — är tillräcklig för att rätten till kompensationsbidrag skall vägras.

Rättegångskostnader

34 De kostnader som har förorsakats kommissionen, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 28 mars 2000 har ställts av länsrätten i Norrbottens län — följande dom:

Artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen, jämförd med rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur samt artiklarna 6.5 och 13 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1648/95 av den 6 juli 1995, skall tolkas så, att den omständigheten att det inte finns några anteckningar i det av jordbrukaren förda djurregistret är — utom vid force majeure — tillräcklig för att rätten till kompensationsbidrag skall vägras.

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Timmermans

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 december 2001.

R. Grass P. Jann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen