FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 12. juli 2001 [1]

I — Indledning

1. I den foreliggende retssag ønsker den forelæggende ret (Länsrätten i Norrbottens län (Sverige)) oplyst, om fællesskabsretten skal fortolkes således, at den ret til udligningsgodtgørelse til landbrug i bjergområder og visse ugunstigt stillede områder, der blandt andet gives for malkekøer, uanset hvor stor bestanden af de forskellige dyr rent faktisk er, ikke består, hvis der i landbrugerens register (herefter »staldjournal«) ikke er indført nogen af de dyr, der er ansøgt om udligningsgodtgørelse (herefter »godtgørelse«) for.

II — Faktiske omstændigheder

2. Ved ansøgning af 2. april 1997 anmodede landbrugeren Ingemar Nilsson om sådanne godtgørelser for 1997. Han anmodede om godtgørelse for i alt 15 kreaturer, herunder ni malkekøer. I forbindelse med et kontrolbesøg på stedet den 16. oktober 1997 kontrollerede man kvægbestanden og verificerede, at der forelå en staldjournal. I denne forbindelse blev det konstateret, at Ingemar Nilsson ganske vist havde en staldjournal, men at denne ikke indeholdt nogen som helst oplysninger om dyrene. Det er dog ubestridt, at Ingemar Nilsson ved kontrolbesøget faktisk havde det antal køer, der var angivet i ansøgningen, idet dog kun syv af de ni malkekøer, der var angivet i ansøgningen, forefandtes.

III — Fællesskabsbestemmelser

Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger [2]

3. *Artikel 5* i denne forordning lyder således:

»Systemet til identifikation og registrering af dyr, der kommer i betragtning til en

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 355, s. 1.

støtte, der er omfattet af denne forordning, udformes i overensstemmelse med artikel 4, 5, 6 og 8 i direktiv 92/102/EØF.«

Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr[3]

4. *Artikel 4, 5, 6, 8 og 9* i direktiv 92/102 indeholder bestemmelser vedrørende staldjournalen. Medlemsstaterne er forpligtet til at påse, at brugere af dyr har en staldjournal, der er godkendt officielt og hele tiden ajourføres. Blandt andet skal antallet af dyr indføres i forbindelse med enhver til- og afgang, og for kvæg skal der for hvert enkelt dyrs vedkommende anføres det øremærke, der består af en individuel alfanumerisk kode på 14 bogstaver/tal, som identificerer dyret.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger[4], *som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6. juli 1995 om ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger*[5] (herefter »gennemførelsesforordning nr. 3887/92«)

5. Gennemførelsesforordning nr. 3887/92 blev udstedt på grundlag af artikel 12 i forordning nr. 3508/92.

6. *Artikel 6, stk. 6*, i denne forordning bestemmer bl.a.:

»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. Kommissionens forordning om gennemførelsesbestemmelser for de præmieordninger, der er fastsat i artikel 4a til 4k i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68[6]: [...]«

3 — EFT L 355, s. 32.
4 — EFT L 391, s. 36.
5 — EFT L 156, s. 27.
6 — Forordning af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

7. *Artikel 10, stk. 2*, bestemmer bl.a.:

»2. Hvis det antal dyr, der er angivet i støtteansøgningen, 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:

— hvis overskridelsen er på højst 5%, er nedsættelsen lig med den procent, der svarer til overskridelsen

— hvis overskridelsen er på over 5%, men på højst 20%, er nedsættelsen lig med det dobbelte af den procent, der svarer til overskridelsen.

Er overskridelsen på over 20%, ydes der ingen støtte [...]«

8. *Artikel 10, stk. 3*, lyder således:

»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.

Dog gælder følgende:

— hvis den forskel, der konstateres under en kontrol på stedet, er på 20% eller derover af antallet af dyr på bedriften, eller hvis der under to kontrolbesøg i samme kalenderår hver gang konstateres en forskel på mindst 3% og mindst to dyr, ydes der ingen præmie for det pågældende kalenderår.

— hvis en unøjagtig føring af registeret er forsætlig eller skyldes grov uagtsomhed fra landbrugerens side, udelukkes denne fra den særlige præmieordning for det igangværende kalenderår samt det følgende.«

9. *Artikel 10, stk. 4, første afsnit*, lyder således:

»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.«

10. *Artikel 11* bestemmer bl.a., at de i denne forordning fastsatte sanktioner anvendes, uden at dette i øvrigt er til hinder for yderligere sanktioner ifølge nationale bestemmelser.

11. *Artikel 13* bestemmer, at ansøgningen afvises, hvis en kontrol på stedet ikke kan gennemføres på grund af forhold, der kan tilskrives ansøgeren.

12. *Artikel 14* bestemmer bl.a., at landbrugeren i tilfælde af uberettiget udbetaling skal tilbagebetale beløbene.

IV — Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

13. Ved afgørelse af 17. december 1997 krævede Länsstyrelsen i Norrbottens län, at Ingemar Nilsson tilbagebetalte den godtgørelse på 22 632 SEK, der i overensstemmelse med hans ansøgning var blevet udbetalt for ni malkekøer. Länsstyrelsen fremførte i den forbindelse, at det under kontrolbesøget på Ingemar Nilsson's gård havde vist sig, at der rent faktisk forelå en officielt godkendt staldjournal, men at ingen af dyrene var indført i den. Bestanden af malkekøer skulle derfor antages at være »0«. Ved sin afgørelse støttede myndigheden sig især på artikel 5 i forordning nr. 3508/92. Ingemar Nilsson påklagede afgørelsen administrativt til det statslige

jordbrugskontor (Statens Jordbruksverk) og rejste indsigelse mod kravet om tilbagebetaling af *hele* godtgørelsen. Han fremførte, at det ved kontrolbesøget på stedet ubestridt fremgik, at syv af de ni malkekøer, han havde ansøgt om godtgørelse for, forefandtes. To malkekøer var efter det tidspunkt, hvor ansøgningen blev indgivet, blevet syge og derefter slagtet. Statens Jordbruksverk afviste klagen. Ingemar Nilsson har indbragt denne afgørelse for den forelæggende ret.

14. Den svenske ret har i denne forbindelse 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).«

V — Det præjudicielle spørgsmål

15. Det skal indledningsvis konstateres, at Ingemar Nilsson ikke har afgivet indlæg, og at den indstævnte myndighed i princippet blot har fremlagt kopier af visse dokumenter fra den nationale administrative procedure uden at tage stilling til det præjudicielle spørgsmål. Det er kun Kommissionen, der har udtalt sig nærmere om forskellige aspekter af det præjudicielle spørgsmål.

A — *Retsstillingen på tidspunktet for de faktiske omstændigheder*

16. Den foreliggende sag drejer sig om ydelser af en godtgørelse, der i henhold til artikel 1, stk. 1, litra b), tredje led, i forordning nr. 3508/92 ligger inden for denne forordnings anvendelsesområde. Artikel 5 i forordning nr. 3508/92 bestemmer, at det system til registrering af dyr, der her er tale om, udformes i overensstemmelse med direktiv 92/102. Som følge af Rådets forordning (EF) nr. 820/97[7] gælder dette direktiv imidlertid ikke længere for kvæg.

17. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at bestemmelserne i forordning nr. 820/97 i henhold til artikel 22 i forordningen principielt anvendes fra den 1. juli 1997. Bestemmelserne i forordningens afsnit I, der vedrører den registrering af kvæg, der her er relevant, erstattede i henhold til artikel 1, stk. 2, andet punktum, i forordningen dog direktiv 92/102 »fra den dato, hvor de pågældende dyr skal

7 — Forordning af 21.4.1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter, EFT L 117, s. 1, jf. artikel 1, stk. 2, andet punktum.

identificeres i overensstemmelse med dette afsnit«. I henhold til artikel 4 i forordning nr. 820/97 identificeres »alle dyr på en bedrift, der er født efter den 1. januar 1998, eller som efter den 1. januar 1998 er bestemt til handel inden for Fællesskabet [...] ved hjælp af et [...] øremærke«. Kommissionen har tilføjet, at gennemførelsesforordningen til forordning nr. 820/97, der blandt andet indeholder bestemmelser om staldjournalen, først trådte i kraft den 1. januar 1998 [8]. På grundlag heraf har Kommissionen konkluderet, at forordning nr. 820/97 ikke er relevant i forbindelse med besvarelsen af et præjudicielt spørgsmål i en hovedsag, der vedrører godtgørelser for produktionsåret 1997.

18. Konklusionen på Kommissionens argumentation må tages til følge; dette gælder derimod ikke begrundelsen. Ved en nærmere betragtning fremgår det nemlig, at hovedsagen angår det forhold, at Ingemar Nilsson ikke havde registreret nogen af sine dyr i staldjournalen, men alligevel ansøgte om godtgørelse for flere køer, og at de svenske myndigheder derfor som sanktion har krævet godtgørelsen tilbagebetalt. Sagen vedrører således fortolkningen af den fællesskabsretlige hjemmel for en eventuel — fuldstændig — tilbagebetaling, det vil sige for en sanktion. Hvad angår sådanne retsregler, kan det afgørende imidlertid principielt kun være retsstillingen på det tidspunkt, hvor den formodede lovovertrædelse fandt sted [9]. Der kan for det første være sket en lovovertrædelse i og med, at forpligtelsen til at føre staldjournalen på forskriftsmæssig vis er blevet overtrådt. Overtrædelsen er sket ved forsømmelighed. For det andet kan ansøgningen om godtgørelse udgøre en lovovertrædelse. Den førstnævnte forpligtelse er en vedvarende forpligtelse, og det kan ikke på grundlag af sagens akter fastslås, at denne er blevet overtrådt på en bestemt dato (for eksempel, idet der første gang skete en overtrædelse i forbindelse med anskaffelsen af det første dyr, der eventuelt var støtteberettiget). Da det »dadelværdige element« ved den manglende registrering i staldjournalen imidlertid først indtræder, når der indgives en ansøgning om godtgørelse for de dyr, der ikke er registreret i staldjournalen, er den relevante lovovertrædelse efter min opfattelse sket senest på dette tidspunkt. I det foreliggende tilfælde blev ansøgningen indgivet i begyndelsen af april 1997.

19. Hvis man lægger dette tidspunkt til grund, må man konkludere, at der ikke kan tages hensyn til forordning nr. 820/97 i forbindelse med besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål, da forordningen tidligst (delvis) afløste direktiv 92/102 den 1. juli 1997. I forbindelse med det præjudicielle spørgsmål, der vedrører fortolkningen af artikel 5 i forordning nr. 3508/92, må det derfor antages, at »system[et] til identifikation og registrering af dyr«, der omhandles deri, skal undersøges ud fra bestemmelserne i direktiv 92/102, der stadig gjaldt fuldt ud på dette tidspunkt.

8 — Jf. artikel 10 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2629/97 af 29.12.1997 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 820/97 for så vidt angår øremærker, bedriftslister og pas i forbindelse med ordningen for identifikation og registrering af kvæg (EFT L 354, s. 19).

9 — Jf. også artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EFT C 364, s. 1, fra den 18.12.2000).

20. Hvad angår konkretiseringen af de forpligtelser, der skal medvirke til at gennemføre systemet (f.eks. forpligtelsen til forskriftsmæssig førelse af en staldjournal), skal der desuden tages hensyn til gennemførelsesforordning nr. 3887/92, der ifølge dennes artikel 19, andet punktum, fandt anvendelse fra den 1. februar 1993.

B — *Fortolkningen af artikel 5 i forordning nr. 3508/92*

21. Kommissionen har gjort gældende, at retsvirkningerne af, at kvæg ikke indføres i staldjournalen, fremgår af artikel 5 i forordning nr. 3508/92, sammenholdt med artikel 4, 5, 6 og 8 i direktiv 92/102 og artikel 10, 11, 13 og 14 i gennemførelsesforordning nr. 3887/92.

22. Kommissionen har i denne sammenhæng fremhævet den betydning, som det forhold, at staldjournalen føres på forskriftsmæssig vis, har for, at det kontrol- og identifikationssystem, der kræves i henhold til artikel 5 i forordning nr. 3508/92, kan være effektivt. I sit skriftlige indlæg har Kommissionen imidlertid i det væsentlige begrænset sig til at citere de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser og visuelt fremhævet visse passager. Den har blot uddybet dette med at anføre, at artikel 4 og 5 i direktiv 92/102 forpligter medlemsstaterne til at påse, at brugere af dyr råder over en staldjournal, der er ført på forskriftsmæssig vis, og hvori der skal ske en registrering af dyrene ud fra de kendetegn, der identificerer dem, og af alle ændringer, der er relevante i denne forbindelse. Ifølge Kommissionens opfattelse skal dette system sikre, at hvert enkelt dyr, der muligvis kan opnås godtgørelse for, kan identificeres, og at man kan kontrollere alle bevægelser fra dyrets fødsel til død.

23. Kommissionen har anført, at artikel 5 i forordning nr. 3508/92 ganske vist ikke selv nævner nogen sanktioner for dette tilfælde, men at bestemmelsen skal fortolkes i sammenhæng med reglerne i gennemførelsesforordning nr. 3887/92. Kommissionen har i denne forbindelse citeret nogle bestemmelser i gennemførelsesforordningen, især artikel 10, stk. 3 og 4, og har også her visuelt fremhævet visse passager. Ifølge Kommissionen kan det udledes af disse citerede bestemmelser, at retten til godtgørelse må udelukkes, hvis staldjournalen ikke indeholder de krævede registreringer.

24. Som begrundelse for, at et fuldstændigt tab af retten til godtgørelse også kan være en »hensigtsmæssig« sanktion, har Kommissionen henvist til Schumacher-dommen, hvor Domstolen i forbindelse med, hvad der efter Kommissionens opfattelse er en tilsvarende forpligtelse for en støttemodtager, fastslog, at »det fuldstændige tab af den særlige præmie [i tilfælde af, at denne forpligtelse tilsidesættes] [...] ganske vist er en streng sanktion, men at denne sanktion er hensigtsmæssig og nødvendig for at opfylde formålet med de pågældende bestemmelser, som er at forhindre uregelmæssigheder og svig« [10].

10 — Dom af 23.11.1993, sag C-365/92, Sml. I, s. 6071, præmis 30.

25. Spørgsmålet er således, om der følger sanktioner og i givet fald hvilke af artikel 5 i forordning nr. 3508/92, sammenholdt med direktiv 92/102 og gennemførelsesforordning nr. 3887/92, såfremt der ansøges om godtgørelse for dyr, som ikke er blevet registreret i staldjournalen.

1) Er en sanktion som den, hovedsagen vedrører, begrundet i henhold til artikel 5 i forordning nr. 3508/92, sammenholdt med direktiv 92/102 og gennemførelsesforordning nr. 3887/92?

a) Vedrørende artikel 5 i forordning nr. 3508/92

26. Artikel 5 i forordning nr. 3508/92 kræver blot helt generelt, at der indrettes et »system [...] til identifikation og registrering af dyr, der kommer i betragtning til støtte« og henviser — som allerede nævnt — ellers blot til artikel 4, 5, 6 og 8 i direktiv 92/102.

b) Direktiv 92/102

27. Af de nævnte bestemmelser i direktiv 92/102 fremgår det især, at medlemsstaterne er forpligtet til at påse, at brugere af dyr fører en staldjournal, at de indfører de i direktivet krævede oplysninger, at de fører staldjournalen i overensstemmelse med visse forskrifter, og at de sørger for, at den er tilgængelig.

28. Direktivet henviser ikke selv hverken generelt eller indirekte til sanktioner. Desuden påhviler det som bekendt i henhold til artikel 249, stk. 3, EF (tidligere EF-traktatens artikel 189, stk. 3) og artikel 10 EF (tidligere EF-traktatens artikel 5) medlemsstaterne at »træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft« [11] og ved deres valg af sanktion at sørge for, at sanktionens »effektivitet og afskrækkende virkning« sikres [12].

29. I henhold til den forelæggende rets oplysninger har Kongeriget Sverige udstedt følgende bestemmelser: § 7 i Statens Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190), som bestemmer, at landbrugere, som har kvæg, skal registrere oplysninger om antallet af køer i et register, også kaldet en »staldjournal«, som skal være godkendt af det statslige jordbrugskontor. Ifølge forelæggelseskendelsen henvises der i § 15 i den svenske bekendtgørelse 1995:1174 om udligningsgodtgørelse til landbrug i bjerg-

11 — Dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, præmis 23; jf. også dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, og af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269.

12 — Jf. f.eks. dom af 10.4.1984, sag 14/83, von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 28.

områder og i visse ugunstigt stillede områder »med hensyn til reglerne om kontrol og sanktioner i forbindelse med udligningsgodtgørelser for dyr« til Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992.

30. Det må således fastslås, at Kongeriget Sverige ganske vist har gennemført reglerne i direktiv 92/102 om staldjournalen i national ret hvad angår betingelserne i forbindelse med journalen, men ikke hvad angår kontrol og retsvirkninger. Sanktionerne er således åbenbart blevet gennemført ved en henvisning til umiddelbart anvendelig fællesskabsret [13]. Da forordning nr. 3508/92 som allerede anført ikke selv nævner noget generelt eller specifikt om sanktioner, må man i forbindelse med besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret også undersøge gennemførelsesforordning nr. 3887/92.

c) Gennemførelsesforordning nr. 3887/92

31. Forordning nr. 3887/92 er en gennemførelsesforordning, som Kommissionen har udstedt på grundlag af bemyndigelsen i artikel 12 i forordning nr. 3508/92. I henhold til artikel 12, andet punktum, i sidstnævnte forordning vedrører disse gennemførelsesbestemmelser »navnlig [...] d) den administrative kontrol, kontrollen på stedet og kontrollen ved telemåling«. Dermed har gennemførelsesforordning nr. 3887/92, for så vidt den vedrører »bestemmelserne om identifikation og registrering af dyr«, til formål at konkretisere artikel 5 i forordning nr. 3508/92.

32. For at kunne besvare det præjudicielle spørgsmål må det således undersøges, om der af denne gennemførelsesforordning som helhed eller af en af dens bestemmelser kan udledes noget om sanktioner i tilfælde af, at dyr ikke registreres i staldjournalen. Sådanne bestemmelser findes navnlig i forordningens artikel 10, som jeg nu skal komme nærmere ind på. Denne bestemmelse regulerer nemlig også kontrollen i forbindelse med godtgørelsesordningen »dyr«.

33. Artikel 10, stk. 3, i gennemførelsesforordningen regulerer det tilfælde, at antallet af dyr på bedriften ikke svarer til det antal, der er opført i en staldjournal (et særligt register). I henhold til artikel 10, stk. 3, første led, falder støtten helt bort, hvis der — som i hovedsagen — er en forskel på 20% eller derover mellem antallet af dyr i henhold til staldjournalen, og det antal dyr, der fastslås under kontrolbesøget. Denne regulering angår dog udtrykkeligt kun kontrol på stedet i henhold til arti-

13 — Hvad angår fortolkningen af fællesskabsretten, gør det i henhold til fast retspraksis ingen forskel, om en sag indbringes for Domstolen, fordi fællesskabsretlige bestemmelser gælder umiddelbart, eller fordi de finder anvendelse som følge af en henvisning i national ret, jf. dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, af 8.11.1990, sag C-321/89, Gmurzynska-Bscher, Sml. I, s. 4003, af 25.6.1992, sag C-88/91, Federconsorzi, Sml. I, s. 4035, og domme af 17.7.1997, sag C-130/95, Giloy, Sml. I, s. 4291, og sag C-28/95, Leur-Bloem, Sml. I, s. 4161.

kel 6, stk. 6, i gennemførelsesforordning nr. 3887/92: Artikel 6, stk. 6, vedrører imidlertid kontrol i forbindelse med ydelse af den »særlige præmie ved dyrenes slagtning« eller »ved deres første markedsføring med henblik på slagtning«, og det er ikke denne situation, der foreligger i hovedsagen.

34. Tilsyneladende er Kommissionen dog af den opfattelse, at det er begrundet at lade godtgørelsen falde helt bort på grundlag af artikel 10, stk. 3, i gennemførelsesforordningen, hvis der ikke er foretaget nogen som helst registrering i staldjournalen, fordi det i artikel 10, stk. 4, første afsnit, er fastsat, at »kvæg på en bedrift [...] kun [tages] i betragtning med henblik på ydelse af støtte, 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«.

35. Kommissionens synspunkt kan for så vidt ikke tages til følge, som artikel 10, stk. 3, i gennemførelsesforordningen — som anført — kun vedrører bestemte former for støtte i henhold til fællesskabsretlige bestemmelser, som nævnes udtrykkeligt i artikel 10, stk. 3, og som netop ikke omfatter den godtgørelse, hovedsagen drejer sig om. Desuden kan artikel 10, stk. 4, første afsnit, i gennemførelsesforordningen ikke i sig selv udvide artikel 10, stk. 3's saglige anvendelsesområde til også at omfatte andre former for støtte end den, der nævnes i denne bestemmelse, da artikel 10, stk. 4, første afsnit, vedrører de tilfælde, hvor dyrene ikke kan identificeres. Hvis der ikke er indført nogen dyr i staldjournalen, så anses de ganske vist i henhold til artikel 10, stk. 4, første afsnit, for ikke at være identificeret, hvilket har den retsvirkning, at der ikke tages hensyn til dem (det vil sige, at retten til godtgørelse helt fortabes); dette gælder imidlertid udtrykkeligt kun, »hvis stk. 3 anvendes«, og det *forudsættes* således for så vidt, at bestemmelsen anvendes.

36. Ud over artikel 10, stk. 3, i gennemførelsesforordningen indeholder dens artikel 10, stk. 2, også en regel, hvorefter retten til godtgørelse under visse omstændigheder kan fortabes helt. Denne bestemmelses anvendelsesområde er i modsætning til artikel 10, stk. 3, ikke begrænset til bestemte former for støtte.

37. Kommissionen har ikke påberåbt sig denne bestemmelse til støtte for sin holdning. Som det fremgår af den forelæggende rets oplysninger og nogle af de bilag, som den svenske myndighed har fremsendt (uden kommentarer), har myndigheden imidlertid tilsyneladende i væsentlig grad støttet sig til denne artikel. Artikel 10, stk. 2, i gennemførelsesforordningen henviser imidlertid ikke på noget sted til staldjournalen, men vedrører kun de tilfælde, hvor der er en forskel mellem det antal dyr, der er angivet i støtteansøgningen, og det antal, der fastslås under kontrollen på stedet. I det foreliggende tilfælde konstaterede man, at der var en sådan forskel, idet der manglede to af de malkekøer, der kunne opnås godtgørelse for. I forbindelse med en

ansøgning som den foreliggende, hvor der var angivet færre end 20 dyr og var en forskel på netop to dyr, kunne det således i henhold til gennemførelsesforordningens artikel 10, stk. 2, litra a), første led, kun være kommet på tale at foretage en procentuel nedsættelse af godtgørelsen. Den svenske myndighed gik — som det kan udledes af bilagene til dens udtalelse — ud fra en forskel på 100%, fordi den åbenbart ligestillede den materielretlige betingelse om det antal dyr, der fastslås under *kontrolbesøget på stedet*, med det antal, der er indført i staldjournalen.

38. Det skal således fastslås, at heller ikke gennemførelsesforordning nr. 3887/92 indeholder nogen bestemmelse, hvoraf det udtrykkeligt eller implicit kan udledes, at det for den støtte, der henhører under forordningens anvendelsesområde, generelt gælder, at det forhold, at der ikke er sket en registrering af dyr i staldjournalen, medfører eller kan medføre den sanktion, at retten til godtgørelse fortabes.

2) Er der hjemmel til at iværksætte en sanktion som i det foreliggende tilfælde på grundlag af den generelle fællesskabsretlige sammenhæng i reglerne om staldjournalen?

39. Det skal indledningsvis fastslås, at Kommissionens henvisning til Domstolens dom i Schumacher-sagen [14] i denne forbindelse ikke er holdbar, for så vidt som den citerede dom ligesom talrige andre domme fra Domstolen [15] drejede sig om, hvorvidt en sanktion, der *findes* i fællesskabsretten, er uforenelig med fællesskabsrettens generelle principper, for så vidt som den må anses for at være »uforholdsmæssig« i henhold til Domstolens faste praksis. I modsætning til disse sager skal det her undersøges, om der i det foreliggende tilfælde overhovedet fremgår nogen sanktion af de relevante fællesskabsretlige regler, og i givet fald hvilken.

40. Det første skridt vil derfor være at undersøge, om der på grundlag af den generelle sammenhæng mellem de fællesskabsretlige bestemmelser om staldjournalen følger en hjemmel for en sanktion som i det foreliggende tilfælde, det vil sige den fuldstændige fortabelse af retten til udbetaling af godtgørelse, såfremt landbrugeren har ansøgt om godtgørelse for dyr, som han ikke har registreret i staldjournalen.

41. I Hopermann-dommene [16] bemærkede Domstolen i forbindelse med fortolkningen af en anden gennemførelsesforordning på landbrugsområdet grundlæggende, at den

14 — Jf. fodnote 10.

15 — Jf. f.eks. dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, af 27.6.1990, sag C-118/89, Lingenfelser, Sml. I, s. 2637, af 21.1.1992, sag C-319/90, Pressler, Sml. I, s. 203, af 24.9.1985, sag 181/84, Man [Sugar], Sml. s. 2889, af 20.2.1979, sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677, af 21.6.1979, sag 240/78, Atalanta Amsterdam, Sml. s. 2137, af 2.12.1982, sag 272/81, RU-MI, Sml. s. 4167, og af 16.7.1998, sag C-287/96, Kyritzer Stärke, Sml. I, s. 4729.

16 — Domme af 2.5.1990, sag C-357/88 og sag C-358/88, Sml. I, s. 1669 og s. 1687.

sanktion, som består i, at man i tilfælde af tilsidesættelse af forpligtelser i henhold til fællesskabsretten fortaber retten til godtgørelse, også kan udledes af en forordning, selv hvis de forordningsbestemmelser, hvis gennemførelse der er tale om, ikke selv nævner, hvilke retsfølger der er forbundet med, at bestemmelserne tilsidesættes.

42. Dette er tilfældet her. Jeg har allerede anført, at forpligtelsen til at råde over en forskriftsmæssigt ført staldjournal på det tidspunkt, der er relevant i forbindelse med det præjudicielle spørgsmål, principielt fremgik af artikel 5 i forordning nr. 3508/92, sammenholdt med direktiv 92/102. De relevante svenske retsregler om kontrol og sanktioner henviser imidlertid til gennemførelsesforordning nr. 3887/92, der på sin side heller ikke indeholder nogen udtrykkelig eller implicit hjemmel for en sanktion som den, der er tale om i den foreliggende sag.

43. I Hopermann-dommene anså Domstolen forudsætningerne for at iværksætte sanktioner som følge af tilsidesættelse af en fællesskabsretlig forpligtelse, der ikke er nævnt i de fællesskabsretlige bestemmelser selv, for at være opfyldt, såfremt overholdelsen af den fællesskabsretlige forpligtelse, hvis gennemførelse der er tale om, er »afgørende for at sikre den omhandlede støtteordnings gnidningsløse funktion«, og »[det] følger [...] af det med nævnte forpligtelse forfulgte formål, at retsfølgen af en tilsidesættelse af [forpligtelsen] [...] kun kan være fortabelse af retten til støtte« [17].

17 — Jf. fodnote 16, sag C-357/88, præmis 8, og sag C-358/88, præmis 9 og 11.

44. Det skal derfor som næste skridt undersøges, hvilke formål registreringerne i staldjournalen har, og om fortabelsen af godtgørelsen som sanktion i den citerede retspraksis' forstand kan anses for at være nødvendig for at opnå et af disse formål [18].

45. Kan identifikationen af dyrene anses for at være et af formålene med staldjournalen?

46. For at understrege, hvilken betydning det har for et effektivt kontrolsystem, at staldjournalen føres forskriftsmæssigt, har Kommissionen anført, hvilke informationer der i henhold til direktiv 92/102 skal indføres i staldjournalen. Kommissionen har desuden henvist til artikel 10, stk. 4, første afsnit, i gennemførelsesforordning nr. 3887/92, hvorefter kvæg ikke kan tages i betragtning hvad angår ydelse af godtgørelse, hvis det ikke er muligt at identificere de dyr, der er nævnt i støtteansøgningen, under et kontrolbesøg på stedet eller, hvis stk. 3 anvendes, på grundlag af staldjournalen.

47. Der kan næppe være tvivl om, at det letter kontrollen i forbindelse med den støtte, der er omfattet af forordning

18 — I denne forbindelse bør man frem for alt med henblik på legalitetsprincippet, som bl.a. også er opstillet i artikel 49, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. fodnote 9), anvende en meget streng målestok.

nr. 3508/92, hvis der foreligger staldjournaler, der er behørigt ført. Dette virker dog mindre »nødvendigt« som omhandlet i den citerede retspraksis, når der er tale om, at antallet af dyr skal fastslås, end når dyrene skal *identificeres* — dette har Kommissionen også selv understreget.

48. Dette fremgår for det første af, at artikel 10, stk. 2, i gennemførelsesforordning nr. 3887/92 indeholder et system til at fastslå *antallet* af dyr, der tilsyneladende i det væsentlige består i, at man på stedet kontrollerer, hvor mange dyr der rent faktisk findes. Hvis antallet af dyr afviger fra det, der er angivet i ansøgningen, dvs. at det er mindre end dette, anvendes de allerede nævnte trindelte sanktionsmekanismer. Tilsyneladende er det kun, hvis der er tale om særlige støtteordninger, nemlig dem, der henhører under anvendelsesområdet for artikel 10, stk. 3, sammenholdt med artikel 6, stk. 6, i gennemførelsesforordning nr. 3887/92, at antallet af dyr *desuden* også skal fastslås på grundlag af antallet af dyr i »det særlige register«, der nævnes i denne forbindelse.

49. Selv artikel 10, stk. 4, første afsnit, i gennemførelsesforordningen, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for sit argument om, at forordningen indeholder en hjemmel for en sanktion som den, hovedsagen drejer sig om, underbygger tilsyneladende formodningen om, at formålet med en forskriftsmæssig ført staldjournal i første række er at *identificere* dyrene. I henhold til denne bestemmelse kan identifikationen desuden nok endda principielt gennemføres uden staldjournal. Kun i forbindelse med den støtte, der henhører under anvendelsesområdet for artikel 10, stk. 3, i gennemførelsesforordningen, knyttes konstateringen af de enkelte dyrs identitet (der åbenbart er særlig vigtig, når der er tale om denne form for støtte) sammen med registreringen af dyrene i staldjournalen.

50. Men hvis man således må gå ud fra, at en forskriftsmæssigt ført staldjournal først og fremmest har til formål at identificere dyrene, og antallet af dyr principielt skal fastslås ved kontrol på stedet, må man her endnu engang fremhæve, at det ifølge oplysningerne fra den forelæggende ret kun er *antallet* af malkekøer, der muligvis kan opnås godtgørelse for, der drages i tvivl, idet antallet af dyr på det tidspunkt, hvor kontrollen på stedet blev foretaget, ikke svarede til det antal dyr, der var angivet i støtteansøgningen. De svenske myndigheder har — så vidt det kan ses — ikke næret tvivl om, at de dyr, der blev ansøgt om godtgørelse for, var de samme som dem, der ubestridt fandtes hos landbrugeren.

51. Alligevel skal det også undersøges, om det også kan anses for at være et af staldjournalens formål, at antallet af dyr kontrolleres.

52. Kunne det også være et af formålene med en forskriftsmæssigt ført staldjournal at konstatere antallet af dyr?

53. Hvad angår *antallet* af dyr, der muligvis kan opnås godtgørelse for, har en forskriftsmæssigt ført staldjournal tilsyneladende højst betydning for bevisstillingen. Bevisstillingen er blandt andet af betydning, hvis landbrugeren — som i hovedsagen — gør gældende, at et bestemt antal af de dyr, der er angivet i støtteansøgningen, blev syge og døde eller blev slagtet, efter at ansøgningen var blevet indgivet, men inden kontrolbesøget fandt sted.

54. Det bestemmes således i artikel 4, stk. 1, litra a), andet punktum, i direktiv 92/102, at der med henblik på at kunne fastslå antallet af dyr — der er afgørende for støttens størrelse — i national ret indføres en forpligtelse til at dokumentere alle bevægelser i kvægbestanden på en bedrift i staldjournalen. Artikel 10, stk. 2, i gennemførelsesforordning nr. 3887/92 bestemmer, at nedsættelsen eller fortabelsen af retten til godtgørelse afhænger af det antal dyr, der rent faktisk fastslås under kontrollen på stedet. Hvis en landbruger, der har kvæg — som i hovedsagen — gør gældende, at den reducerede kvægbestand på bedriften skyldes ændringer, der er sket efter indgivelsen af ansøgningen, kan han formodentlig også kun føre bevis herfor på grundlag af en forskriftsmæssigt ført staldjournal. I modsætning til tilfælde, hvor der forfølges offentlige interesser (f.eks. når staldjournalen gør det muligt at foretage en identifikation), er det her altså i første række i landbrugerens egen interesse, at staldjornalen føres forskriftsmæssigt, og der er for så vidt ikke brug for nogen sanktion, især ikke i form af en fuldstændig fortabelse af retten til godtgørelse — eller sagt på en anden måde, i henhold til Domstolens domme i Hopermann-sagerne: Denne sanktion er ikke »nødvendig« i dette tilfælde.

55. Når det — som her — i det konkrete tilfælde ikke er dyrenes identitet, der omtvistes, men kun, at antallet af dyr på det tidspunkt, hvor kontrollen på stedet gennemførtes, er mindre end det, der var angivet i støtteansøgningen, udgør det forhold, at dyrene ikke er blevet indført i staldjournalen, set ud fra den citerede retspraksis i hvert fald ikke en så alvorlig tilsidesættelse af en fællesskabsretlig forpligtelse, der påhviler støttemodtageren, at ingen anden sanktion end den fuldstændige fortabelse af retten til støtte vil være egnet til at sikre, at formålet med forpligtelsen opnås.

56. På grundlag af alle disse overvejelser kan det derfor ikke antages, at det kan udledes af den generelle sammenhæng mellem de fællesskabsretlige bestemmelser om staldjournalen, at der under de omstændigheder, der foreligger i hovedsagen, kan udledes en hjemmel til i tilfælde af, at dyr ikke er blevet indført i staldjournalen, at iværksætte en sanktion, der betyder, at retten til godtgørelse helt fortabes [19].

19 — Det synspunkt, at artikel 5 i forordning nr. 3508/92, sammenholdt med gennemførelsesforordning nr. 3887/92 i den version, der er afgørende for retstvisten i hovedsagen, endnu ikke hjemlede nogen fuldstændig fortabelse af retten til godtgørelse i tilfælde af manglende registreringer, underbygges også af, at den aktuelle version af artikel 10 i gennemførelsesforordning nr. 3887/92 indeholder en bestemmelse vedrørende mangelfuld registrering, der er inspireret af den daværende regel i artikel 10, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 3887/92 og omfatter *alle* de støtteordninger, der henhører under forordningen. I henhold til den nugældende ordning nedsættes støtten principielt på grundlag af forskellen mellem det antal dyr, der er angivet i ansøgningen, og det antal dyr, der er indført i staldjournalen.

VI — Forslag til afgørelse

57. Artikel 5 i forordning nr. 3508/92, således som konkretiseret i gennemførelsesforordning nr. 3887/92, indeholder ikke nogen hjemmel til at iværksætte den omtvistede sanktion i tilfælde af, at der i en situation som den, hovedsagen drejer sig om, ikke er foretaget nogen registreringer i staldjournalen. Selv om det ikke har betydning for det præjudicielle spørgsmål i sagen, er det stadig uafklaret, hvorvidt en retsvirkning som den, sagen vedrører, er blevet indført i national ret i forbindelse med gennemførelse af direktiv 92/102.

58. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret således:

»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 skulle på det tidspunkt, der er relevant i hovedsagen, ikke fortolkes således, at retten til godtgørelse fortabes, hvis der ikke er indført nogen oplysninger i landbrugerens staldjounal, for så vidt det i det konkrete tilfælde kun var omtvistet, at antallet af dyr havde ændret sig i forhold til det, der var angivet i støtteansøgningen, og det ændrede antal kunne fastslås under en kontrol på stedet.«