CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL van 12 juli 2001 [1]

I — Inleiding

1. In deze zaak wenst de verwijzende rechter (Länsrätten I Norbottens län) te vernemen of er krachtens gemeenschapsrecht geen recht bestaat op een — met name voor melkvee toegekende — compenserende vergoeding ten gunste van de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden, wanneer, ongeacht het feitelijk bestaan van de desbetreffende dieren, geen van de dieren waarvoor een compenserende vergoeding (hierna: „vergoeding") werd gevraagd in het door de veehouder bijgehouden register (hierna: „dierregister") is ingeschreven.

II — De feiten

2. De veehouder Ingemar Nilsson vroeg op 2 april 1997 voor het jaar 1997 compenserende vergoedingen aan voor in totaal vijftien runderen, waaronder negen melkkoeien. Op 16 oktober 1997 werd een controle ter plaatse verricht ter verificatie van het aantal runderen en de aanwezigheid van een dierregister. Hierbij werd vastgesteld dat Nilsson weliswaar een dierregister bezat, maar dat daarin geen gegevens over dieren vermeld stonden. Het staat echter buiten kijf dat Nilsson ten tijde van de controle het in de aanvraag vermelde aantal runderen bezat, maar dat van de negen melkkoeien er slechts zeven aanwezig waren.

III — Gemeenschapsrecht

Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen [2] *(hierna: „verordening nr. 3508/92")*

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

„Het systeem voor de identificatie en de registratie van dieren die in aanmerking

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 355, blz. 1.

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."

Richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren[3] (hierna: „richtlijn 92/102/EEG")

4. De artikelen 4, 5, 6, 8 en 9 van richtlijn 92/102/EEG bevatten bepalingen over het dierregister. De lidstaten zijn verplicht erop toe te zien dat veehouders een van overheidswege goedgekeurd dierregister hebben dat voortdurend moet worden bijgehouden. Zo dienen in dit dierregister onder meer de aantallen inkomende en uitgaande dieren, en bij runderen het identificerend oormerk met een individuele cijfer- en lettercode van 14 tekens te worden geregistreerd.

Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen[4], zoals gewijzigd *bij verordening (EG) nr. 1648/95 van de Commissie van 6 juli 1995 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3887/92 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen*[5] (hierna: „uitvoeringsverordening nr. 3887/92")

5. Uitvoeringsverordening nr. 3887/92 is vastgesteld op basis van artikel 12 van verordening nr. 3508/92.

6. *Artikel 6, lid 6,* van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 luidt als volgt:

„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 de Commissieverordening welke de toepassingsmaatregelen voorziet voor de regimes van de artikelen 4a tot en met 4k van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad[6] omvat elke controle ter plaatse [...] met name:

[...]"

3 — PB L 355, blz. 32.

4 — PB L 391, blz. 36.

5 — PB L 156, blz. 27.

6 — Verordening van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24).

7. *Artikel 10, lid 2,* luidt, voorzover hier van belang:

„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:

— het percentage dat overeenkomt met het vastgestelde verschil wanneer dit laatste ten hoogste 5 % van het geconstateerde aantal bedraagt;

— het dubbele percentage wanneer het vastgestelde verschil meer dan 5 % en ten hoogste 20 % van het geconstateerde aantal bedraagt.

Er wordt geen steun toegekend wanneer het vastgestelde verschil meer dan 20 % van het geconstateerde aantal bedraagt [...]"

8. *Artikel 10, lid 3,* luidt:

„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.

Evenwel wordt:

— voor het betrokken kalenderjaar geen enkele premie toegekend indien het bij een controle ter plaatse geconstateerde verschil ten minste 20 % van het aantal aanwezige dieren bedraagt of indien bij twee controles in hetzelfde kalenderjaar telkens een verschil van minstens 3 % en minstens twee dieren wordt geconstateerd;

— het betrokken bedrijfshoofd voor het lopende en het volgende kalenderjaar uitgesloten van toepassing van de regeling inzake de speciale premie indien hij opzettelijk of door grove nalatigheid zo heeft gehandeld dat het register niet correct is bijgehouden."

9. *Artikel 10, lid 4, eerste alinea,* luidt:

„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."

10. *Artikel 11* bepaalt onder meer dat de in deze verordening bepaalde sancties gelden onverminderd extra sancties waarin op nationaal niveau is voorzien.

11. *Artikel 13* bepaalt dat de aanvraag wordt afgewezen indien een controle ter plaatse door toedoen van de aanvrager niet kan plaatsvinden.

12. *Artikel 14* bepaalt onder meer dat het bedrijfshoofd in geval van onverschuldigde betaling tot terugbetaling verplicht is.

IV — Hoofdgeding en prejudiciële vraag

13. Het provinciebestuur van Norbotten (Länsstyrelsen i Norrbottens län) eiste van Nilsson bij beschikking van 17 december 1997 terugbetaling van de volgens de aanvraag uitbetaalde vergoeding voor negen melkkoeien ten bedrage van 22 632 SEK. Het bestuur beriep zich daarbij op het feit dat de op het bedrijf van de veehouder uitgevoerde controle had aangetoond dat daar weliswaar een van overheidswege goedgekeurd dierregister aanwezig was, doch dat hierin geen dieren ingeschreven stonden. Het aantal melkkoeien werd derhalve op nul gesteld. Het provinciebestuur baseerde deze beschikking op artikel 5 van verordening nr. 3508/92. Nilsson maakte bezwaar tegen de eis tot *volledige* terug-

betaling van de vergoeding bij de Centrale dienst voor de landbouw (Jordbruksverk). Hij beriep zich daarbij op het feit dat bij de controle ter plaatse van de negen melkkoeien waarvoor de vergoeding was aangevraagd er ontegenzeglijk zeven aanwezig waren. Twee melkkoeien waren na de indiening van de aanvraag ziek geworden en geslacht. De Centrale dienst van de landbouw wees dit bezwaar af. Tegen deze afwijzing is hij in beroep gegaan bij de verwijzende rechter.

14. De Zweedse rechter stelt in dit verband de volgende prejudiciële vraag:

„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?"

V — De prejudiciële vraag

15. Vaststaat dat Nilsson geen opmerkingen heeft gemaakt en dat het provinciebestuur zich in principe heeft beperkt tot het ter beschikking stellen van de stukken met betrekking tot de nationale administratieve procedure, zonder dieper op de zaak in te gaan. Alleen de Commissie is op bepaalde aspecten van de prejudiciële vraag uitvoerig ingegaan.

A — *Het op het tijdstip van de feiten geldende recht*

16. In onderhavige zaak gaat het om het toekennen van een vergoeding die volgens artikel 1, lid 1, sub b), derde streepje, van verordening nr. 3508/92 binnen de werkingssfeer van deze verordening valt. Artikel 5 van verordening nr. 3508/92 bepaalt dat het hier ter discussie staande systeem voor de registratie van dieren krachtens richtlijn 92/102/EEG moet worden opgezet. Op grond van verordening (EG) nr. 820/97[7] is deze richtlijn echter niet meer van toepassing op runderen.

17. De Commissie betoogt in dit verband dat de bepalingen van verordening (EG) nr. 820/97 overeenkomstig artikel 22 ervan in principe vanaf 1 juli 1997 gelden. De bepalingen van titel I van deze verordening, die de hier aan de orde zijnde registratie van runderen betreffen, vervangen volgens artikel 1, lid 2, tweede volzin, van deze verordening, richtlijn 92/102/EEG echter

7 — Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PB L 117, blz. 1, zie artikel 1, lid 2, tweede volzin).

pas „vanaf de datum waarop deze [dieren] overeenkomstig het bepaalde in deze titel moeten worden geïdentificeerd". Volgens artikel 4 van deze verordening „[worden] alle dieren die na 1 januari zijn geboren of na 1 januari 1998 zijn bestemd voor het intracommunautaire handelsverkeer [...] geïdentificeerd". Ook de uitvoeringsverordening van verordening (EG) nr. 820/97 die onder meer regels over het dierregister bevat, geldt, aldus de Commissie, pas vanaf 1 januari 1998.[8] Uit dit alles leidt de Commissie af dat verordening (EG) nr. 820/97 voor de beantwoording van de prejudiciële vraag in een hoofdgeding dat gaat over vergoedingen over het boekjaar 1997, niet relevant is.

18. Ik ben het eens met de uitkomst van de overwegingen van de Commissie, maar niet met de redenering die eraan ten grondslag ligt. Bij nadere beschouwing is het voorwerp van het hoofdgeding namelijk het door de Zweedse autoriteiten met de eis tot terugbetaling bestrafte feit dat Nilsson hoewel hij geen van zijn dieren in zijn dierregister heeft ingeschreven toch voor meerdere runderen vergoeding heeft aangevraagd. In deze zaak gaat het derhalve om de uitlegging van de communautaire rechtsgrondslag voor een eventuele — volledige — terugbetaling, en dus om een sanctie. Voor een dergelijke sanctie kan in principe enkel het recht maatgevend zijn dat gold ten tijde van het begaan van het strafbare feit.[9] Als strafbaar feit kan enerzijds worden aangemerkt de niet-nakoming van de verplichting het dierregister correct bij te houden. Hierbij is sprake van een omissiedelict. Ook de litigieuze aanvraag van een vergoeding kan als strafbaar feit worden aangemerkt. In het eerste geval is er sprake van een permanente verplichting waarvan uit de stukken niet blijkt dat de niet-nakoming aan een bepaald moment is gekoppeld (waardoor bijvoorbeeld de eerste overtreding zou plaatsvinden op het moment van aanschaf van het eerste van de mogelijk subsidiabele dieren). Aangezien echter de niet-inschrijving in het dierregister in principe pas verwijtbaar wordt op het moment waarop voor de niet ingeschreven dieren een aanvraag voor een vergoeding wordt ingediend, heeft het relevante feit naar mijn mening ten laatste op dat tijdstip plaatsgevonden. In de onderhavige zaak werd de aanvraag begin april 1997 ingediend.

19. Gezien dat tijdstip kan men stellen dat verordening (EG) nr. 820/97, die immers richtlijn 92/102/EEG pas op zijn vroegst vanaf 1 juli 1997 (gedeeltelijk) heeft vervangen, voor de beantwoording van de prejudiciële vraag buiten beschouwing moet blijven. Voor de prejudiciële vraag betreffende de uitlegging van artikel 5 van verordening nr. 3508/92, moet in het navolgende ervan worden uitgegaan dat het daarin genoemde systeem „voor de identificatie en de registratie" moet worden getoetst aan de hand van de tekst van de op dat tijdstip nog steeds van kracht zijnde richtlijn 92/102/EEG.

8 — Zie artikel 10 van verordening (EG) nr. 2629/97 van de Commissie van 29 december 1997 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad inzake oormerken, bedrijfsregisters en paspoorten overeenkomstig de identificatie- en registratieregeling voor runderen (PB L 354, blz. 19).

9 — Zie ook artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 364, blz. 1).

20. Om vast te stellen welke verplichtingen er precies aan de toepassing van het systeem zijn verbonden (zoals het regelmatig bijhouden van het dierregister), moet bovendien rekening worden gehouden met uitvoeringsverordening nr. 3887/92, die volgens artikel 19 ervan, tweede volzin, sedert 1 februari 1993 van kracht was.

B — *Uitlegging van artikel 5 van verordening nr. 3508/92*

21. De Commissie is van mening dat de rechtsgevolgen van de niet-inschrijving van runderen in het dierregister voortvloeien uit artikel 5 van verordening nr. 3508/92 juncto de artikelen 4, 5, 6 en 8 van richtlijn 92/102/EEG en 10, 11, 13 en 14 van uitvoeringsverordening nr. 3887/92.

22. De Commissie legt in dit verband de nadruk op het belang van een correct bijgehouden dierregister voor de werking van het ingevolge artikel 5 van verordening nr. 3508/92 voorgeschreven systeem voor identificatie en registratie. In haar schriftelijke opmerkingen beperkt zij zich evenwel in hoofdzaak tot het citeren van genoemde gemeenschapsrechtelijke bepalingen, waarbij sommige passages zijn gecursiveerd. Bij wijze van toelichting stelt zij alleen dat de artikelen 4 en 5 van richtlijn 92/102/EEG de lidstaten de verplichting opleggen erop toe te zien dat veehouders over een correct bijgehouden dierregister beschikken, waarin de dieren met hun individuele kenmerken en alle relevante veranderingen moeten worden ingeschreven. Daardoor, aldus de Commissie, moet gewaarborgd worden dat elk mogelijkerwijs subsidiabel dier kan worden geïdentificeerd en alle verplaatsingen van dit dier vanaf zijn geboorte tot aan zijn dood kunnen worden nagegaan.

23. Zoals de Commissie aangeeft, bevat artikel 5 van verordening nr. 3508/92 op zich geen sancties voor dit geval. Dit artikel hangt echter samen met de bepalingen van uitvoeringsverordening nr. 3887/92. De Commissie citeert in dit verband enige bepalingen van uitvoeringsverordening nr. 3887/92, met name artikel 10, leden 3 en 4, eveneens met gecursiveerde passages. Uit deze geciteerde bepalingen zou moeten worden afgeleid dat men geen aanspraak op een vergoeding kan maken wanneer het dierregister niet de vereiste inschrijvingen bevat.

24. Ter ondersteuning van haar stelling dat ook het volledig ontnemen van het recht op een vergoeding een „gepaste" sanctie kan zijn, beroept de Commissie zich op het arrest in de zaak Schumacher, waarin het Hof, naar de mening van de Commissie, bij een soortgelijke verplichting van een steunontvanger heeft geoordeeld dat bij nietnakoming van deze verplichting „het integrale verlies van de speciale premie [...] weliswaar een zware sanctie is, maar dat deze sanctie passend en noodzakelijk is ter bereiking van het met de betrokken regeling beoogde doel, namelijk het voorkomen van onregelmatigheden en bedrog". [10]

10 — Arrest van 23 november 1993 (C-365/92, Jurispr. blz. I-6071, punt 30).

25. De vraag rijst derhalve of, en zo ja, welke sancties worden opgelegd bij de aanvraag van een vergoeding ondanks niet-inschrijving van dieren in het dierregister ingevolge artikel 5 van verordening nr. 3508/92 junctis richtlijn 92/102/EEG en uitvoeringsverordening nr. 3887/92.

1. Motivering van een sanctie zoals in de onderhavige zaak op basis van artikel 5 van verordening nr. 3508/92 junctis richtlijn 92/102/EEG en uitvoeringsverordening nr. 3887/92

a) Artikel 5 van verordening nr. 3508/92

26. Artikel 5 van verordening nr. 3508/92 schrijft slechts heel in het algemeen voor dat een „systeem voor de identificatie en de registratie van dieren die in aanmerking komen voor de toekenning van steun [...] wordt opgezet" en verwijst — zoals reeds vermeld — alleen naar de artikelen 4, 5, 6 en 8 van richtlijn 92/102/ EEG.

b) Richtlijn 92/102/EEG

27. De genoemde bepalingen van richtlijn 92/102/EEG verplichten de lidstaten met name om toe te zien dat veehouders een dierregister bezitten, daarin de door de richtlijn verlangde gegevens inschrijven, het bijhouden volgens bepaalde regels en het beschikbaar houden.

28. De richtlijn bevat geen expliciete of impliciete aanwijzingen voor sancties. Bovendien staat het, zoals bekend, volgens artikel 249, lid 3, EG (ex-artikel 189, lid 3, EG-Verdrag) en artikel 10 EG (ex-artikel 5 EG-Verdrag) aan de lidstaten „alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren" [11] en verder bij de keuze van de sanctie erop te letten dat haar „doeltreffendheid en afschrikwekkend effect verzekerd zijn". [12]

29. Blijkens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie heeft het Koninkrijk Zweden de volgende wettelijke bepalingen vastgesteld: § 7 van Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) bepaalt dat de houders van rundvee alle gegevens betreffende het aantal stuks vee vermelden in een door de Centrale dienst voor de landbouw goedgekeurd register (dierregister). Luidens de verwijzingsbeschikking staan volgens § 15 van de Zweedse verordening 1995:1174 inzake compenserende

11 — Arrest van 21 september 1989, Commissie/Griekenland (68/88, Jurispr. blz. 2965, punt 23); zie ook arresten van 8 april 1976, Royer (48/75, Jurispr. blz. 497) en 25 juli 1991, Emmott (C-208/90, Jurispr. blz. I-4269).

12 — Zie onder meer arrest van 10 april 1984, von Colson en Kamann (14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 28).

vergoeding aan de landbouw in bergstreken en in agrarische probleemgebieden, „de bepalingen inzake controle en sancties in verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 en in verordening (EEG) nr. 3887/92 van 23 december 1992 van de Commissie".

30. Ik stel dus vast dat het Koninkrijk Zweden de in richtlijn 92/102/EEG opgenomen regelingen met betrekking tot het dierregister kennelijk wel in nationaal recht heeft omgezet voor wat betreft de voorwaarden, maar niet voor wat betreft de controle en de rechtsgevolgen. De sancties zijn dus blijkbaar omgezet middels verwijzing naar rechtstreeks geldend gemeenschapsrecht. [13] Aangezien verordening nr. 3508/92 zich — zoals reeds uiteengezet — noch in het algemeen, noch in het bijzonder uitspreekt over sancties, dient voor de beantwoording van de prejudiciële vraag thans nog uitvoeringsverordening nr. 3887/92 te worden onderzocht.

c) Uitvoeringsverordening nr. 3887/92

31. Bovengenoemde verordening is een uitvoeringsverordening die door de Commissie is vastgesteld overeenkomstig de bij artikel 12 van verordening nr. 3508/92 verleende machtiging. Volgens artikel 12, tweede volzin, hebben deze uitvoeringsbepalingen „met name [betrekking] op [...] d) de administratieve controles en de controles ter plaatse en met behulp van teledetectie". Daarmee geeft uitvoeringsverordening nr. 3887/92, wat het „het systeem voor de identificatie en de registratie van dieren" betreft concreet uitvoering aan artikel 5 van verordening nr. 3508/92.

32. Voor de beantwoording van de prejudiciële vraag moet derhalve worden onderzocht of uit deze uitvoeringsverordening in haar geheel of uit een van haar bepalingen afzonderlijk een aanwijzing kan worden afgeleid met betrekking tot sancties op het niet inschrijven van dieren in het dierregister. Een dergelijke aanwijzing is met name te vinden in het hierna nader te bespreken artikel 10. Daar wordt namelijk ook de controle betreffende de steunregelingen voor dieren geregeld.

33. Artikel 10, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 regelt het geval dat het aantal op het bedrijf aanwezige dieren niet overeenkomt met het aantal in het dierregister („particulier register"). Overeenkomstig het bepaalde na het eerste streepje van dit lid komt de steun volledig te vervallen indien, zoals in casu, het verschil tussen het aantal dieren volgens het dierregister en het vastgesteld aantal aanwezige dieren meer dan 20 % bedraagt. Deze regeling heeft evenwel uitdrukkelijk alleen

13 — Voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht maakt het geen verschil of het Hof een verzoek bereikt omdat gemeenschapsrechtelijke bepalingen rechtstreeks gelden of omdat nationale wettelijke bepalingen daarnaar verwijzen, zoals blijkt uit vaste rechtspraak. Zie arresten van 18 oktober 1990, Dzodzi (gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89, Jurispr. I-3763), 8 november 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Jurispr. blz. I-4003), 25 juni 1992, Federazione italiana dei consorzi agrari (C-88/91, Jurispr. blz. I-4035) en 17 juli 1997, Giloy (C-130/95, Jurispr. blz. I-4291) en Leur-Bloem (C-28/95, Jurispr. blz. I-4161).

betrekking op controles ingevolge artikel 6, lid 6, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92. Artikel 6, lid 6, gaat echter over controles in het kader van het toekennen van de „speciale premie bij het slachten" of „bij het voor het eerst op de markt brengen voor de slacht", hetgeen echter in casu in het hoofdgeding niet het geval is.

34. De Commissie is kennelijk van mening dat het volledig vervallen van de vergoeding als gevolg van het ontbreken van elke inschrijving in het dierregister kan worden gerechtvaardigd op basis van artikel 10, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92, omdat volgens lid 4, eerste alinea, van dit artikel „de runderen [slechts] [...] in aanmerking [worden] genomen (voor de toekenning van een premie) indien het de in de steunaanvraag geïdentificeerde dieren betreft, of, in geval van toepassing van lid 3, de dieren die met behulp van het register kunnen worden geïdentificeerd".

35. Deze stelling van de Commissie kan ik evenwel niet onderschrijven, omdat artikel 10, lid 3, van uitvoeringsverordening 3887/92, zoals gezegd, alleen betrekking heeft op bepaalde steunmaatregelen die zijn gebaseerd op aldaar uitdrukkelijk vermelde gemeenschapsrechtelijke gronden, en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde litigieuze vergoedingen niet tot deze steunmaatregelen behoren. Bovendien kan artikel 10, lid 4, eerste alinea, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 op zich niet de materiële werking van artikel 10, lid 3, aldus uitbreiden dat deze niet beperkt blijft tot de daar vermelde steunmaatregelen, omdat deze bepaling, gelet op haar inhoud, gevallen betreft waarin dieren niet geïdentificeerd kunnen worden. De niet in het dierregister ingeschreven dieren gelden weliswaar volgens artikel 10, lid 4, eerste alinea, als niet-geïdentificeerd, met als rechtsgevolg dat zij niet „in aanmerking genomen" worden (wat neerkomt op volledig verlies van het recht); doch dit geldt alleen „in geval van toepassing van lid 3", zodat de toepassing daarvan *vooronderstelt* wordt.

36. Naast artikel 10, lid 3, bevat ook artikel 10, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 een regeling die onder bepaalde omstandigheden het volledig verlies van het recht op steun met zich kan brengen. In tegenstelling tot lid 3 is de werkingssfeer van deze bepaling niet beperkt tot bepaalde steunmaatregelen.

37. De Commissie heeft deze bepaling niet aangehaald ter ondersteuning van haar stelling. Volgens de verwijzende rechter en de bijlagen die de Zweedse autoriteiten zonder commentaar hebben overgelegd, hebben zij zich voor de terugvordering klaarblijkelijk op dit artikel gebaseerd. Artikel 10, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 verwijst nergens naar het dierregister, maar betreft alleen gevallen waarin sprake is van een verschil tussen het aantal dieren in de steunaanvraag en dat bij een controle ter plaatse. In het hoofdgeding is dit verschil vastgesteld in de vorm van de constatering van het ontbreken van twee van de negen subsidiabele melkkoeien. Bij de onderhavige aanvraag, waar het ging om minder dan 20 dieren en het verschil precies twee dieren bedroeg, zou men bij toepassing van artikel 10, lid 2, sub a, eerste

streepje, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 slechts kunnen komen tot een verlaging met een percentage van de vergoeding. De Zweedse autoriteiten gingen, zoals uit de bijlagen bij hun opmerkingen blijkt, uit van een verschil van 100 %, omdat zij zich kennelijk baseerden op de veronderstelling dat het bij de *controle ter plaatse* vastgestelde aantal met dat in het dierregister moest overeenstemmen.

38. Ik ben dus van mening dat in uitvoeringsverordening nr. 3887/92 geen enkele bepaling te vinden is waaruit expliciet of impliciet kan worden afgeleid dat de nietinschrijving van dieren in het dierregister wordt of kan worden bestraft met het volledig vervallen van het recht op de vergoeding.

2) Rechtsgrondslag van de in het hoofdgeding bedoelde sanctie op basis van de algemene regelgeving inzake het dierregister?

39. Ik stel in de eerste plaats vast dat het beroep van de Commissie op het arrest Schumacher [14] niet kan slagen, aangezien het in het genoemde arrest alsook in talrijke andere arresten van het Hof [15] draait om de vraag of een *bestaande* sanctie in het gemeenschapsrecht onverenigbaar is met de algemene grondslagen daarvan, op grond dat zij in de zin van 's Hofs vaste rechtspraak als disproportioneel moet worden beschouwd. Daarentegen moet in casu onderzocht worden of in het relevante gemeenschapsrecht überhaupt een sanctie bestaat en zo ja, welke.

40. Op de eerste plaats moet worden nagegaan of er in de algemene context van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het dierregister een rechtsgrond bestaat voor een sanctie zoals in het hoofdgeding, namelijk een volledig vervallen van het recht op compenserende vergoedingen wanneer de veehouder dergelijke vergoedingen voor dieren heeft aangevraagd zonder deze in het dierregister te hebben ingeschreven.

41. In de arresten Hopermann [16] heeft het Hof ter zake van de uitlegging van een andere uitvoeringsverordening op landbouwgebied in wezen geoordeeld dat het

14 — Aangehaald in voetnoot 10.

15 — Zie onder meer arresten van 9 juli 1985, Bozzetti (179/84, Jurispr. blz. 2301), 11 juli 1989, Schräder (265/87, Jurispr. blz. 2237), 27 juni 1990, Lingenfelser (C-118/89, Jurispr. blz. I-2637), 21 januari 1992, Pressler (C-319/90, Jurispr. blz. I-203), 24 september 1985, Man [Sugar] (181/84, Jurispr. blz. 2889), 20 februari 1979, Buitoni (122/78, Jurispr. blz. 677), 21 juni 1979, Atalanta (240/78, Jurispr. blz. 2137), 2 december 1982, Ru-Mi (272/81, Jurispr. blz. 4167) en 16 juli 1998, Kyritzer (C-287/96, Jurispr. blz. I-4729).

16 — Arresten van 2 mei 1990, Hopermann GmbH (C-357/88 en C-358/88, Jurispr. blz. I-1669 en blz. I-1687).

verlies van een recht op steun als sanctie op de niet-nakoming van gemeenschapsrechtelijke verplichtingen ook dan uit een verordening kan worden afgeleid, wanneer de bepalingen daarvan zelf niet aangeven welke de rechtsgevolgen van deze niet-nakoming zijn.

42. Een dergelijk geval doet zich hier voor. Ik heb reeds aangeduid dat de verplichting om een correct bijgehouden dierregister te bezitten op de voor de prejudiciële vraag relevante datum in beginsel gebaseerd was op artikel 5 van verordening nr. 3508/92 juncto richtlijn 92/102/EEG. De relevante Zweedse bepalingen ter zake van controle en sancties verwijzen echter naar uitvoeringsverordening nr. 3887/92, die op haar beurt geen expliciete of impliciete rechtsgrondslag bevat voor een sanctie zoals in het hoofdgeding.

43. In de arresten Hopermann heeft het Hof geoordeeld dat, wanneer communautaire bepalingen zelf niet vermelden welke de voorwaarden voor sancties wegens het niet in acht nemen van een gemeenschapsrechtelijke verplichting zijn, deze voorwaarden vervuld zijn indien de inachtneming van de betrokken gemeenschapsrechtelijke verplichting „onontbeerlijk [is] om de goede werking van de betrokken steunregeling te verzekeren" en dat „uit het met bedoelde verplichting nagestreefde doel [blijkt]", dat „slechts het verlies van het recht op steun" een rechtsgevolg is dat effect sorteert. [17]

44. Nu moet dus onderzocht worden wat de doelstellingen zijn van de inschrijvingen in het dierregister en of het verlies van de vergoeding als sanctie in de zin van de aangehaalde rechtspraak kan worden beschouwd als „onontbeerlijk" om een van die doelstellingen te bereiken. [18]

45. Kan identificatie van de dieren een van de doelstellingen van het dierregister zijn?

46. Om het belang van een correct bijgehouden dierregister voor een efficiënt controlesysteem te onderstrepen, heeft de Commissie meegedeeld welke gegevens ingevolge richtlijn 92/102/EEG in het dierregister moeten worden ingeschreven. Bovendien heeft zij gewezen op artikel 10, lid 4, eerste alinea, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92, dat bepaalt dat dieren niet in aanmerking worden genomen voor de toekenning van een premie wanneer zij bij een controle ter plaatse of, in het geval van lid 3, niet middels het dierregister kunnen worden geïdentificeerd.

47. Het lijdt nauwelijks twijfel dat een correct bijgehouden dierregister de controle op de in de verordening nr. 3508/92

17 — Aangehaald in voetnoot 16 (C-357/88, punt 8, en C-358/88, punten 9 en 11).

18 — Daarbij dient vooral met het oog op bijvoorbeeld het ook in artikel 49, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde legaliteitsbeginsel een bijzonder strenge maatstaf aangelegd te worden.

bedoelde steunmaatregelen vergemakkelijkt. In de zin van de aangehaalde rechtspraak schijnt dit echter minder „onontbeerlijk" te zijn voor de vaststelling van het aantal dieren — zoals de Commissie zelf betoogt — dan voor hun *identificatie*.

48. Dit vloeit ten eerste voort uit het feit dat artikel 10, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 voor de vaststelling van het *aantal* dieren een systeem inhoudt dat in hoofdzaak neerkomt op een controle ter plaatse van het aantal werkelijk aanwezige dieren. Indien het aantal kleiner is, treedt de eerder genoemde gestaffelde sanctieregeling in werking. Alleen bij bepaalde steunmaatregelen, namelijk die welke vallen onder artikel 10, lid 3, juncto artikel 6, lid 6, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92, schijnt het aantal dieren *bovendien* nog aan de hand van inschrijving in het daar vermelde „particulier register" te moeten worden geverifieerd.

49. Ook artikel 10, lid 4, eerste alinea, dat de Commissie ter staving van haar mening dat uitvoeringsverordening nr. 3887/92 een rechtsgrondslag voor sancties zoals die in het hoofdgeding bevat, doet eerder vermoeden dat een correct bijgehouden dierregister op de eerste plaats voor *identificatie* van de dieren bedoeld is. Bovendien zou volgens deze bepaling de identificatie zelfs ook zonder dierregister kunnen plaatsvinden. Alleen voor steunmaatregelen die binnen de werkingssfeer van artikel 10, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 vallen wordt de vaststelling van de (voor deze soort steun kennelijk bijzonder belangrijke) identiteit van de afzonderlijke dieren verbonden met hun inschrijving in het dierregister.

50. Wanneer men derhalve ervan uitgaat dat een correct bijgehouden dierregister voornamelijk dient om de dieren te identificeren en de vaststelling van hun aantal in beginsel ter plaatse moet geschieden, moet opnieuw de nadruk gelegd worden op het feit dat, volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie, alleen het *aantal* mogelijk subsidiabele melkkoeien in het hoofdgeding ter discussie staat, en dan nog voorzover het aantal op de datum van de controle ter plaatse niet met het aantal in de aanvraag overeenstemde. Dat de dieren waarvoor de aanvraag werd ingediend, identiek waren met de dieren die ontegenzeglijk bij de veehouder aanwezig waren, is door de Zweedse autoriteiten — voorzover bekend — niet tegengesproken.

51. Desalniettemin moet nog nagegaan worden of een van de doelstellingen van het dierregister ook betrekking kan hebben op het aantal dieren.

52. Kan vaststelling van het aantal dieren een van de doelstellingen van een correct bijgehouden dierregister zijn?

53. Wat het aantal mogelijk subsidiabele dieren betreft, kan een correct bijgehouden dierregister eventueel dienen als bewijsmiddel. Dit is van belang ingeval de veehouder — zoals in het hoofdgeding — betoogt dat een bepaald aantal dieren waarvoor een aanvraag is ingediend, na de aanvraag, maar vóór de datum van de controle ter plaatse, ziek is geworden, dan wel is gestorven of geslacht.

54. Artikel 4, lid 1, sub a), van richtlijn 92/102/EEG legt met het oog op de vaststelling van het aantal dieren — van belang voor de hoogte van de steun — de in nationaal recht om te zetten verplichting op om van alle verplaatsingen in de veestapel van het bedrijf melding te maken in het dierregister. Artikel 10, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 verbindt de verlaging van het steunbedrag of het vervallen van het recht op steun met het bij de controle ter plaatse werkelijk vastgestelde aantal dieren. Indien de veehouder — zoals in onderhavige zaak — stelt dat de vermindering van de veestapel van zijn bedrijf veroorzaakt is door veranderingen die na het indienen van de aanvraag zijn opgetreden, dan zal hij dit alleen aan de hand van een correct bijgehouden dierregister kunnen bewijzen. Anders dan in de gevallen waarin het openbaar belang wordt beoogd (een dierregister maakt bijvoorbeeld identificatie mogelijk), is het correct bijhouden van een dierregister voor de veehouder voornamelijk een zaak van eigenbelang, waarvoor geen sanctie nodig is, zeker niet in de vorm van het volledig vervallen van het recht op vergoeding. Anders gezegd, in de zin van het arrest Hopermann, lijkt mij een sanctie in dit geval niet „onontbeerlijk" te zijn.

55. Wanneer derhalve — zoals hier — in een concreet geval niet de identiteit van de dieren, maar alleen het op de datum van de controle ter plaatse vastgestelde aantal dieren, — dat lager is dan het in de aanvraag vermelde aantal — ter discussie staat, is de niet-inschrijving van de dieren in het dierregister in de zin van de aangehaalde rechtspraak in elk geval niet als een dermate zware schending van een communautaire verplichting van een steunontvanger te beschouwen, dat het met deze verplichting nagestreefde doel enkel kan worden verwezenlijkt middels een sanctie in de vorm van het volledig vervallen van het recht op steun.

56. Gelet op bovenstaande overwegingen kan dan ook, in de algemene context van gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het dierregister, niet worden aanvaard dat de omstandigheden van de onderhavige zaak een rechtsgrond opleveren die een rechtvaardiging vormt voor het volledig vervallen van het recht op steun als sanctie op de niet-inschrijving van dieren in het dierregister. [19]

19 — De veronderstelling dat artikel 5 van verordening nr. 3508/92, te lezen in samenhang met uitvoeringsverordening nr. 3887/92 in de voor het hoofdgeding geldende versie, nog niet voorzag in het volledig vervallen van de vergoeding bij niet correct inschrijven, vindt ook steun in het feit dat de huidige versie van artikel 10 van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 een bepaling — die aansluit op de toenmalige regeling van artikel 10, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 3887/92 — aangaande het niet correct bijhouden van het register bevat die van nu af aan voor *alle* steunmaatregelen geldt waar de verordening betrekking op heeft. Volgens de huidige regeling worden de steunbedragen afhankelijk van het verschil tussen het aantal dieren in de aanvraag en dat in het dierregister verlaagd.

VI — Conclusie

57. Artikel 5 van verordening nr. 3598/92, zoals uitgewerkt in uitvoeringsverordening nr. 3887/92, bevat voor situaties als die in het hoofdgeding, waarin geen gegevens zijn ingeschreven in het dierregister geen rechtsgrondslag voor de litigieuze sanctie. De vraag in hoeverre een rechtsgevolg als het onderhavige uit nationale wettelijke bepalingen ter omzetting van richtlijn 92/102/EEG had kunnen voortvloeien, blijft evenwel onbeantwoord, ofschoon dit punt voor de prejudiciële vraag niet van belang is.

58. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 5 van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad kon op het voor het hoofdgeding relevante tijdstip niet zo worden uitgelegd dat het recht op een vergoeding is uitgesloten wanneer in het dierregister van de veehouder geen gegevens zijn ingeschreven, indien enkel het in vergelijking met de aanvraag gewijzigde aantal dieren ter discussie staat en dit aantal door controle ter plaatse kan worden vastgesteld."