FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 12 juli 2001 [1]

I — Inledning

1. I det aktuella målet vill den nationella domstolen (Länsrätten i Norrbottens län) veta huruvida gemenskapsrätten skall uppfattas på det sättet att rätten till kompensationsbidrag till förmån för jordbruket i bergsområden och vissa mindre gynnade områden, vilket bland annat beviljas för mjölkkor oberoende av det verkliga antalet djur, är utesluten när det i djurhållarens register (nedan kallad stalljournal) saknas uppgift om de djur för vilka djurhållaren har ansökt om kompensationsbidrag (nedan kallat bidrag).

II — Bakgrund

2. Djurhållaren Ingemar Nilsson begärde genom ansökan av den 2 april 1997 sådant bidrag för år 1997. Ansökan avsåg sammanlagt 15 nötkreatur, varav nio mjölkkor. Vid fältkontroll den 16 oktober 1997 kontrollerades kreatursbesättningen och stalljournalen hos Ingemar Nilsson. Härvid konstaterades att han väl hade en stalljournal, men att denna inte innehöll några uppgifter om djur. Det är emellertid ostridigt att Ingemar Nilsson vid dagen för fältkontrollen haft det i ansökan uppgivna antalet nötkreatur, med den inskränkningen att det hos honom endast fanns sju mjölkkor, inte nio som han uppgivit i ansökan.

III — Gemenskapsrätten

Rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administrering och kontroll av vissa stödsystem inom gemenskapen [2] (nedan kallad förordning nr 3508/92)

3. Artikel 5 i denna förordning har följande lydelse:

"Det system för identifiering och registrering av djur som skall beaktas när bidrag

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 78.

beviljas enligt denna förordning, skall upprättas i enlighet med artiklarna 4, 5, 6 och 8 i direktiv 92/102/EEG."

Rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur[3] (nedan kallad direktiv 92/102)

4. *Artiklarna 4—6 samt artiklarna 8 och 9* i direktiv 92/102 innehåller bestämmelser som avser stalljournalen. Medlemsstaterna skall säkerställa att djurhållarna för en av myndigheterna godkänd stalljournal som skall uppdateras så att den hela tiden innehåller aktuella uppgifter. Antecknas skall bland annat uppgift om antalet djur vid varje flyttning till eller från anläggningen samt, i fråga om nötkreatur, uppgift om det öronmärke, bestående av en individuell alfanumerisk kod på 14 tecken, som identifierar djuren.

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[4], i dess lydelse enligt *kommissionens förordning (EG) nr 1648/95 av den 6 juli 1995 om ändring av förordning (EEG) nr 3887/92 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem*[5] (nedan kallad tillämpningsförordning nr 3887/92)

5. Tillämpningsförordning nr 3887/92 antogs på grundval av artikel 12 i förordning nr 3508/92.

6. *Artikel 6.6* i denna förordning har, i utdrag, följande lydelse:

"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 [artikel 8 i] [saknas i den svenska språkversionen, övers. anm.] de bestämmelser som förutsågs i kommissionens förordning om fastställande av närmare bestämmelser för det bidragssystem som förutsågs i artikel 4a—4k i rådets förordning (EEG) nr 805/68[6], varje kontroll på plats omfatta ..."

3 — EGT L 355, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 90.

4 — EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107.

5 — EGT L 156, s. 27.

6 — EGT L 148, s. 24.

7. I *artikel 10.2* föreskrivs, i utdrag, 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

— med den procentsats som motsvarar det överskjutande antalet djur som konstateras om detta är på högst 5 %,

— med dubbla procenttalet om det överskjutande antalet är på mer än 5 % men högst 20 %.

Om det överskjutande antalet djur är på mer än 20 % skall inget stöd beviljas ..."

8. *Artikel 10.3* har följande lydelse:

"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.

Dock gäller att

— om den skillnad som konstateras vid kontroll på plats är större än eller lika med 20 % av antalet djur på företaget eller om det vid två kontroller under samma kalenderår varje gång konstateras en skillnad på minst 3 % och minst två djur, skall inget bidrag beviljas för kalenderåret i fråga,

— om oriktiga uppgifter konstateras ha införts i registret uppsåtligen eller på grund av grov oaktsamhet från sökandens sida, skall han uteslutas från det särskilda bidragssystemet för det innevarande och det påföljande kalenderåret."

9. I *artikel 10.4 första stycket* anges följande:

"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."

10. I *artikel 11* föreskrivs bland annat att de sanktioner som fastställs i denna förordning inte skall påverka de ytterligare sanktioner som fastställts på nationell nivå.

11. Enligt *artikel 13* skall en ansökan avvisas om en kontroll på plats inte kan genomföras av orsaker som kan tillskrivas jordbrukaren.

12. I *artikel 14* föreskrivs bland annat att jordbrukaren skall återbetala beloppet i fråga om det har gjorts en oberättigad utbetalning.

IV — Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

13. Genom beslut av den 17 december 1997 återkrävde Länsstyrelsen i Norrbottens län det bidrag på 22 632 SEK som hade utbetalats till Ingemar Nilsson i enlighet med hans ansökan för nio mjölkkor. Länsstyrelsen motiverade sitt beslut med att det vid fältkontrollen på djurhållarens gård hade framkommit att han visserligen hade en av myndigheterna godkänd stalljournal, men att det i denna inte fanns några anteckningar om djur. Antalet mjölkkor skulle därför antas vara noll. Myndigheten grundade i huvudsak sitt beslut på artikel 5 i förordning nr 3508/92. Ingemar Nilsson överklagade

länsstyrelsens beslut till Jordbruksverket, varvid han invände mot att han skulle betala tillbaka *hela* bidragsbeloppet. Han gjorde gällande att det var ostridigt att det vid fältkontrollen funnits sju av de nio mjölkkor för vilka han hade ansökt om bidrag. Två mjölkkor hade, enligt Ingemar Nilsson, blivit sjuka och hade slaktats efter det att han hade framställt sin stödansökan. Jordbruksverket avslog hans överklagande. Han har sedan besvärat sig över Jordbruksverkets beslut vid den nationella domstolen.

14. Den svenska domstolen har i detta sammanhang begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i följande fråga:

"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)."

V — Tolkningsfrågan

15. Inledningsvis kan konstateras att Ingemar Nilsson inte har inkommit med ett skriftligt yttrande och att länsstyrelsen, som är motpart i målet, har nöjt sig med att översända kopior av vissa handlingar i det nationella förvaltningsförfarandet utan att närmare ta ställning till själva tolkningsfrågan. Endast kommissionen har närmare tagit ställning till de olika aspekterna vad gäller tolkningsfrågan.

A — *Rättsläget vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet*

16. Det aktuella målet rör beviljande av bidrag som enligt artikel 1.1 b tredje strecksatsen i förordning nr 3508/92 omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning. I artikel 5 i förordning nr 3508/92 föreskrivs att det system för registrering av djur som är i fråga i detta mål skall upprättas i enlighet med direktiv 92/102. Detta direktiv har emellertid genom förordning (EG) nr 820/97 [7] förlorat sin giltighet när det gäller nötkreatur.

17. Kommissionen har i detta sammanhang anfört att bestämmelserna i förordning nr 820/97 enligt dess artikel 22 i princip började gälla den 1 juli 1997. Enligt artikel 1.2 andra meningen i förordning nr 820/97 skall emellertid bestämmelserna i avdelning I i denna förordning, som avser den i det aktuella målet relevanta registre-

7 — Rådets förordning (EG) nr 820/97 av den 21 april 1997 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nötköttsprodukter (EGT L 117, s. 1, se artikel 1.2 andra meningen).

ringen av nötkreatur, ersätta direktiv 92/102 "från och med den tidpunkt då dessa djur skall vara identifierade enligt denna avdelning". Enligt artikel 4 i denna förordning "[skall] alla djur ... som är födda efter den 1 januari 1998 eller efter detta datum är avsedda för handel inom gemenskapen ... identifieras". Även tillämpningsförordningen till förordning nr 820/97, som bland annat innehåller bestämmelser om stalljournalen, började gälla först den 1 januari 1998. [8] Av allt detta har kommissionen dragit slutsatsen att förordning nr 820/97 inte är relevant för svaret på tolkningsfrågan i en nationell tvist som rör bidrag för räkenskapsåret 1997.

18. Jag instämmer i kommissionens slutsats, men inte i dess resonemang. Föremålet för den nationella tvisten är nämligen, vid en närmare betraktelse, den omständigheten — som de svenska myndigheterna reagerade på genom att framställa krav på återbetalning — att Ingemar Nilsson över huvud taget inte hade antecknat något av sina djur i stalljournalen men ändå ansökte om bidrag för flera nötkreatur. Målet rör alltså tolkningen av det rättsliga stödet i gemenskapsrätten för en eventuell — fullständig — återbetalning, det vill säga tolkningen av en sanktion. I fråga om sådana rättsnormer torde i princip endast det rättsläge som gällde vid tidpunkten för den påstådda överträdelsen kunna vara avgörande. [9] Överträdelsen kan, å ena sidan, bestå i att skyldigheten att föra stalljournal i enlighet med reglerna har åsidosatts. Detta åsidosättande skedde i form av en underlåtenhet. Överträdelsen kan, å andra sidan, bestå i bidragsansökan i fråga. Förstnämnda skyldighet utgör en skyldighet utan tidsbegränsning, vars åsidosättande enligt handlingarna i målet inte kan fastställas till en viss tidpunkt (till exempel kan skyldigheten för första gången ha åsidosatts när det första djuret av de eventuellt bidragsberättigade djuren anskaffades). Eftersom det "klandervärda" med att det saknas uppgift i stalljournalen dock i princip inträffar först när vederbörande djurhållare ansöker om bidrag för de djur som inte uppgivits i stalljournalen, skedde den relevanta överträdelsen enligt min mening senast vid denna tidpunkt. Ansökan framställdes i förevarande fall i början av april månad 1997.

19. Om man utgår från denna tidpunkt, måste man komma fram till att förordning nr 820/97 skall lämnas utan avseende vid besvarandet av tolkningsfrågan, då denna förordning (delvis) ersatte direktiv 92/102 tidigast från och med den 1 juli 1997. Vid den fortsatta behandlingen av den nationella domstolens fråga, som hänför sig till tolkningen av artikel 5 i förordning nr 3508/92, skall utgångspunkten alltså vara den att det i denna bestämmelse nämnda "system[et] för identifiering och registrering" skall bedömas utifrån de riktlinjer som anges i direktiv 92/102, som vid denna tidpunkt ännu, i detta avseende, gällde fullt ut.

8 — Se artikel 10 i kommissionens förordning (EG) nr 2629/97 av den 29 december 1997 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 820/97 avseende öronmärken, register på anläggningarna samt pass, inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur (EGT L 354, s. 19).

9 — Se även artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EGT C 364, 2000, s. 1).

20. När det gäller frågan vilka konkreta plikter det fanns i samband med genomförandet av systemet (till exempel skyldigheten att föra stalljournal i enlighet med reglerna) skall dessutom tillämpningsförordning nr 3887/92 — som enligt dess artikel 19 andra stycket skulle tillämpas från och med den 1 februari 1993 — beaktas.

B — *Tolkningen av artikel 5 i förordning nr 3508/92*

21. Kommissionen anser att rättsföljderna av att nötkreatur inte registrerats i stalljournalen framgår av artikel 5 i förordning nr 3508/92 jämförd med artiklarna 4—6 och artikel 8 i direktiv 92/102 samt artiklarna 10, 11, 13 och 14 i tillämpningsförordning nr 3887/92.

22. Kommissionen har i detta sammanhang framhållit hur viktigt det är att stalljournalen förs i enlighet med reglerna för att det kontroll- och identifikationssystem som krävs enligt artikel 5 i förordning nr 3508/92 skall fungera. I sitt skriftliga yttrande har kommissionen dock i huvudsak nöjt sig med att citera de nämnda gemenskapsbestämmelserna, varvid vissa textpartier optiskt framhävts. Som en närmare förklaring har kommissionen endast anfört att medlemsstaterna enligt artiklarna 4 och 5 i direktiv 92/102 är skyldiga att se till att djurhållarna har en stalljournal som förs i enlighet med reglerna och i vilken det finns uppgifter om djuren och de märken som individualiserar dem samt uppgifter om alla i detta sammanhang relevanta ändringar. Därmed skall det enligt kommissionens uppfattning säkerställas att varje djur som djurhållaren eventuellt har rätt att få bidrag för kan identifieras och att djurens alla flyttningar under deras levnadstid kan kontrolleras.

23. Kommissionen har noterat att det i artikel 5 i förordning nr 3508/92 visserligen inte nämns något om sanktioner vad gäller detta fall, men den anser att denna bestämmelse bör ses i samband med bestämmelserna i tillämpningsförordning nr 3887/92. Kommissionen har i detta hänseende citerat några bestämmelser ur tillämpningsförordningen, särskilt artikel 10.3 och 10.4, och även där optiskt framhävt vissa textpartier. Kommissionen anser att det följer av dessa citerade bestämmelser att rätten till bidrag är utesluten om föreskrivna anteckningar inte återfinns i stalljournalen.

24. Till stöd för att det kan vara en "lämplig" sanktion att rätten till bidrag till och med bortfaller helt har kommissionen åberopat domen i målet Schumacher, i vilken domstolen beträffande en, enligt kommissionen, liknande skyldighet av en bidragsmottagare fastslog att det, när denna skyldighet åsidosätts, "visserligen utgör en sträng sanktion att det särskilda bidraget bortfaller helt, men att denna sanktion [är] lämplig och nödvändig för att uppnå syftet med regleringen i fråga att förhindra oegentligheter och bedrägeri". [10]

10 — Dom av den 23 november 1993 i mål C-365/92 (REG 1993, s. I-6071), punkt 30.

25. Frågan är alltså om artikel 5 i förordning nr 3508/92 jämförd med direktiv 92/102 och tillämpningsförordning nr 3887/92 föreskriver sanktioner — och, om ja, vilka — för det fall någon ansöker om bidrag trots att det inte finns några djur registrerade i stalljournalen.

1) Frågan huruvida en sådan sanktion som den i det aktuella målet kan grundas på artikel 5 i förordning nr 3508/92 jämförd med direktiv 92/102 och tillämpningsförordning nr 3887/92

a) Artikel 5 i förordning nr 3508/92

26. Artikel 5 i förordning nr 3508/92 kräver endast helt allmänt att det inrättas ett "system för identifiering och registrering av djur som skall beaktas när bidrag beviljas" och hänvisar i övrigt, såsom redan har nämnts, endast till artiklarna 4—6 och artikel 8 i direktiv 92/102.

b) Direktiv 92/102

27. Av de nämnda bestämmelserna i direktiv 92/102 följer särskilt skyldigheten för medlemsstaterna att säkerställa att djurhållarna har en stalljournal, att de i denna gör de anteckningar som föreskrivs i direktivet och för stalljournal i enlighet med vissa bestämmelser samt att de håller stalljournalen tillgänglig.

28. Själva direktivet innehåller varken några allmänna eller några outtalade hänvisningar till sanktioner. Det är dessutom, som bekant, enligt artikel 249 tredje stycket EG (tidigare artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget) och artikel 10 EG (tidigare artikel 5 i EG-fördraget) medlemsstaternas uppgift "att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan". [11] Medlemsstaterna skall, när de väljer sanktioner, dessutom sörja för att dessa är "effektiv[a] och ha[r] en avskräckande verkan". [12]

29. Enligt uppgift av den nationella domstolen har Konungariket Sverige antagit följande bestämmelser. I 7 § i statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:190) anges att djurhållare skall registrera uppgifter om hur många nötkreatur han har i en journal som godkänts av Jordbruksverket (stalljournal). Enligt begäran om förhandsavgörande anges i 15 § i den svenska förordningen (1995:1174) om kompensationsbidrag till jordbruk i bergs-

11 — Dom av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 2965; svensk specialutgåva, volym 10, s. 153), punkt 23. Se även dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer (REG 1976, s. 497; svensk specialutgåva, volym 3, s. 73), och dom av den 25 juli 1991 i mål C-208/90, Emmott (REG 1991, s. I-4269; svensk specialutgåva, volym 11, s. 393).

12 — Se till exempel dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, von Colson och Kamann (REG 1984, s. 1891; svensk specialutgåva, volym 7, s. 577), punkt 28.

områden och mindre gynnade områden att "bestämmelser om kontroller och sanktioner i fråga om kompensationsbidrag för djur finns i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 och i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992".

30. Det kan således konstateras att Konungariket Sverige tydligen har införlivat bestämmelserna om stalljournal i direktiv 92/102 med nationell rätt när det gäller rättsfakta, men inte med avseende på kontroller och rättsföljder. Införlivandet av sanktionerna sker alltså tydligen genom en hänvisning till direkt tillämplig gemenskapsrätt. [13] Då förordning nr 3508/92, som sagt, inte innehåller några allmänna eller speciella uppgifter om sanktioner, skall vid besvarandet av den av den nationella domstolen ställda tolkningsfrågan även tillämpningsförordning nr 3887/92 prövas.

c) Tillämpningsförordning nr 3887/92

31. Förordning nr 3887/92 är en tillämpningsförordning som kommissionen har antagit på grundval av bemyndigandet i artikel 12 i förordning nr 3508/92. Enligt dess artikel 12 andra meningen skall dessa tillämpningsföreskrifter "särskilt omfatta ... d) den administrativa kontrollen, kontrollen på plats och kontrollen genom fjärranalys". Därmed syftar tillämpningsförordning nr 3887/92, i den mån som den rör "bestämmelser om identifiering och registrering av djur", till att ge artikel 5 i förordning nr 3508/92 en konkret utformning.

32. För besvarandet av tolkningsfrågan skall det således undersökas huruvida det ur denna tillämpningsförordning i sin helhet eller ur någon av dess bestämmelser kan härledas en uppgift om sanktioner för det fall det inte finns anteckning om djur i stalljournalen. Sådana bestämmelser finns i synnerhet i ovannämnda artikel 10, som genast skall diskuteras närmare. Där regleras nämligen även kontrollen i fråga om bidragsreglerna angående djur.

33. I artikel 10.3 i tillämpningsförordningen regleras det fall då antalet djur på jordbruksföretaget inte överensstämmer med det antal djur som antecknats i stalljournalen (det särskilda registret). Under första strecksatsen i denna punkt föreskrivs även ett fall då bidraget skall bortfalla helt, nämligen om skillnaden mellan stalljournalen och det konstaterade antalet djur är lika med eller större än 20 procent, som var fallet i den nationella tvisten. Denna bestämmelse avser dock uttryckligen enbart kontroller som genomförs i enlighet med

13 — Det gör i fråga om tolkningen av gemenskapsrätten ingen skillnad om domstolen ombeds att meddela ett förhandsavgörande på grund av att gemenskapsrättsliga bestämmelser är direkt tillämpliga eller på grund av att den nationella rätten hänvisar till dem. Fast rättspraxis, se dom av den 18 oktober 1990 i de förenade målen C-297/88 och C-197/89, Dzodzi (REG 1990, s. I-3763; svensk specialutgåva, volym 10, s. 531), av den 8 november 1990 i mål C-231/89, Gmurzynska-Bscher (REG 1990, s. I-4003), av den 25 juni 1992 i mål C-88/91, Federazione italiana dei consorzi agrari (REG 1992, s. I-4035), och av den 17 juli 1997 i mål C-130/95, Giloy (REG 1997, s. I-4291), och i mål C-28/95, Leur-Bloem (REG 1997, s. I-4161).

artikel 6.6 i tillämpningsförordning nr 3887/92. Artikel 6.6 rör emellertid kontroller i fall då "ett särskilt slaktbidrag" beviljas eller när det beviljas "ett särskilt bidrag för att djuren första gången saluförs på marknaden för att slaktas", vilket dock inte stämmer vad gäller fallet i den nationella tvisten.

34. Skälet till att kommissionen anser att det i artikel 10.3 i tillämpningsförordning nr 3887/92 finns stöd för den rättsföljden att bidraget skall bortfalla helt, om det inte finns några anteckningar i stalljournalen, är dock uppenbarligen att det i artikel 10.4 första stycket i samma förordning föreskrivs att "[n]ötkreatur [inte] skall ... räknas [vad gäller beviljande av bidrag] om de inte är identifierade i stödansökan eller, om punkt 3 är tillämplig, de inte är identifierade i registret".

35. Kommissionens argument kan inte godtas med hänsyn till att bestämmelsen i artikel 10.3 i tillämpningsförordningen, som jag visat ovan, endast avser vissa bidrag, grundade på där uttryckligen nämnda gemenskapsbestämmelser, som de bidrag som är i fråga i den nationella tvisten dock inte tillhör. Artikel 10.4 första stycket i tillämpningsförordningen är inte heller, betraktad för sig, ägnad att utvidga det materiella tillämpningsområdet för artikel 10.3 utöver de där nämnda bidragen, då innehållet i förstnämnda bestämmelse rör de fall då djuren inte kan identifieras. Om det i stalljournalen inte har registrerats några djur, anses dessa visserligen enligt artikel 10.4 första stycket som inte identifierade, med den rättsföljden att de "inte räknas" (det vill säga rätten till bidrag bortfaller helt). Detta gäller dock uttryckligen enbart "om punkt 3 är tillämplig", vilket innebär att denna punkts tillämplighet *förutsätts*.

36. Förutom artikel 10.3 i tillämpningsförordningen innehåller även artikel 10.2 en bestämmelse enligt vilken vissa omständigheter kan medföra att rätten till stöd bortfaller helt. Tillämpningsområdet för denna bestämmelse är, till skillnad från tillämpningsområdet för punkt 3, inte begränsat till vissa bidrag.

37. Kommissionen har inte åberopat denna bestämmelse till stöd för sitt antagande. Enligt den nationella domstolens uppgifter och de bilagor som den (utan kommentar) har bifogat tycks den svenska myndigheten emellertid ha grundat sitt krav på återbetalning i huvudsak på denna artikel. Artikel 10.2 i tillämpningsförordningen hänvisar dock ingenstans till stalljournalen, utan avser endast de fall då antalet djur i stödansökan skiljer sig från det antal som fastställs vid en kontroll på plats. I det aktuella målet upptäcktes denna skillnad när det konstaterades att två av de nio bidragsberättigade mjölkkorna saknades. När det gäller en sådan ansökan som den i det aktuella fallet, i vilken uppgavs färre än 20 djur och skillnaden var exakt 2 djur, borde man därför enligt artikel 10.2 a

första strecksatsen i tillämpningsförordningen endast ha minskat bidraget med en viss procentsats. Att den svenska myndigheten utgick från att skillnaden var 100 procent beror, som framgår av bilagorna till dess yttrande, tydligen på att den likställde rättsfaktumet avseende det antal som fastställdes vid en *kontroll på plats* med det antal som antecknats i stalljournalen.

38. Det kan således konstateras att det inte heller i tillämpningsförordning nr 3887/92 finns någon bestämmelse ur vilken man direkt eller indirekt kan härleda att det generellt, i fråga om bidrag som omfattas av tillämpningsområdet för förordningen, är så att den omständigheten att djur inte har registrerats i stalljournalen skall eller kan medföra den rättsföljden att rätten till bidrag bortfaller helt.

2) Frågan huruvida reglerna om stalljournalen, sedda i sitt allmänna gemenskapsrättsliga sammanhang, kan utgöra rättsligt stöd för en sådan sanktion som den i det aktuella målet

39. Det skall till en början konstateras att kommissionens åberopande av domstolens dom i målet Schumacher [14] i detta sammanhang slår fel, då såväl den citerade domen som många andra av domstolens domar [15] rörde frågan huruvida en i gemenskapsrätten *existerande* sanktion strider mot de allmänna rättsprinciperna i gemenskapsrätten på grund av att sanktionen skall anses vara "oproportionerlig" i den mening som avses i domstolens fasta rättspraxis. Frågan i det aktuella målet är däremot huruvida det i detta fall över huvud taget finns en sanktion — och, om ja, vilken — i de relevanta gemenskapsreglerna.

40. Som ett första steg bör det därför nu undersökas huruvida reglerna om stalljournalen, sedda i sitt allmänna gemenskapsrättsliga sammanhang, kan utgöra ett rättsligt stöd för en sådan sanktion som den i det aktuella målet — nämligen för att rätten till bidrag bortfaller helt — när djurhållaren har ansökt om sådant bidrag för djur som han inte har registrerat i stalljournalen.

41. Domstolen har i sina domar i målen Hopermann GmbH [16] i samband med tolkningen av en annan tillämpningsförordning inom jordbruksområdet i princip förklarat

14 — Citerad ovan i fotnot 10.

15 — Se till exempel dom av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozzetti (REG 1985, s. 2301), av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10, s. 97), av den 27 juni 1990 i mål C-118/89, Lingenfelser (REG 1990, s. I-2637), av den 21 januari 1992 i mål C-319/90, Pressler (REG 1992, s. I-203), av den 24 september 1985 i mål 181/84, Man [Sugar] (REG 1985, s. 2889), av den 20 februari 1979 i mål 122/78, Buitoni (REG 1979, s. 677; svensk specialutgåva, volym 4, s. 385), av den 21 juni 1979 i mål 240/78, Atalanta (REG 1979, s. 2137), av den 2 december 1982 i mål 272/81, Ru-Mi (REG 1982, s. 4167) och av den 16 juli 1998 i mål 287/96, Kyritzer (REG 1998, s. I-4729).

16 — Dom av den 2 maj 1990 i mål C-357/88 och mål C-358/88, Hopermann GmbH (REG 1990, s. I-1669 och s. I-1687).

att förlusten av en rätt till bidrag, som sanktion för åsidosättande av gemenskapsrättsliga skyldigheter, kan härledas ur en förordning även när de bestämmelser i förordningen vars genomförande det är fråga om inte själva säger något om rättsföljderna av att skyldigheterna åsidosatts.

42. Så är fallet här. Som framgått ovan följde nämligen i förevarande fall skyldigheten att ha en vederbörligen förd stalljournal vid den för tolkningsfrågan relevanta tidpunkten i princip av artikel 5 i förordning nr 3508/92 jämförd med direktiv 92/102. De i detta hänseende relevanta svenska bestämmelserna om kontroller och sanktioner hänvisar emellertid till tillämpningsförordning nr 3887/92, som i sin tur inte heller innehåller något uttryckligt eller konkludent rättsligt stöd för en sådan sanktion som den i den aktuella tvisten.

43. I domarna i målen Hopermann ansåg domstolen att förutsättningarna för sanktioner, på grund av att en gemenskapsrättslig skyldighet som inte nämns i själva de gemenskapsrättsliga bestämmelserna åsidosatts, föreligger när beaktandet av den gemenskapsrättsliga skyldighet vars genomförande det är fråga om "är absolut nödvändigt för att säkerställa att ifrågavarande bidragsregler fungerar smidigt" och "det följer av syftet med denna skyldighet" att "enbart förlusten av rätten till bidrag" kan vara en effektiv rättsföljd när skyldigheten åsidosätts. [17]

44. Det skall därför i ett nästa steg undersökas vad som är syftet med anteckningarna i stalljournalen samt huruvida förlusten av bidraget som sanktion kan anses vara "absolut nödvändig" för att uppnå något av dessa mål. [18]

45. Kan ett av dessa ändamål med stalljournalen anses vara att identifiera djuren?

46. För att framhålla hur viktigt det, med hänsyn till kontrollsystemets effektivitet, är att stalljournalen förs i enlighet med reglerna har kommissionen anfört vilka uppgifter som enligt direktiv 92/102 skall antecknas i stalljournalen. Kommissionen har också hänvisat till artikel 10.4 första stycket i tillämpningsförordning nr 3887/92, enligt vilken nötkreatur inte skall räknas i bidragshänseende om de inte är identifierade i stödansökan eller, om punkt 3 är tillämplig, de inte är identifierade i stalljournalen.

47. Det kan knappast råda något tvivel om att kontrollen av de bidrag som omfattas av förordning nr 3508/92 underlättas av att

17 — Citerad ovan i fotnot 16 (mål C-357/88, punkt 8, och mål C-358/88, punkterna 9 och 11).

18 — Den använda måttstocken bör därvid, framför allt med hänsyn till laglighetsprincipen — som anges i till exempel artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (citerad ovan i fotnot 9) — vara synnerligen sträng.

det finns vederbörligen förda stalljournaler. "Absolut nödvändigt" i den mening som avses i nämnda rättspraxis tycks detta emellertid inte vara så mycket för att fastställa antalet djur som, vilket kommissionen själv har påpekat, för att kunna *identifiera* djuren.

48. Detta följer till en början av att artikel 10.2 i tillämpningsförordning nr 3887/92 för fastställandet av antalet djur innehåller ett system som väl i huvudsak består i en kontroll på plats av antalet djur som faktiskt finns. Om antalet är lägre än vad som uppgivits i stödansökan, föreskrivs ovannämnda graderade sanktionsmekanismer. Endast när det gäller vissa bidrag, nämligen sådana som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 10.3 jämförd med artikel 6.6 i tillämpningsförordning nr 3887/92, förefaller det vara så att antalet djur *dessutom* skall fastställas genom anteckning i det där nämnda "särskilda registret".

49. Även artikel 10.4 första stycket, som kommissionen har anfört till stöd för sin uppfattning att tillämpningsförordningen innehåller ett rättsligt stöd för sådana sanktioner som dem i den aktuella tvisten, stöder väl snarare det antagandet att syftet med en vederbörligen förd stalljournal i första hand är att djuren skall kunna identifieras. Dessutom är det till och med enligt denna bestämmelse i princip tillåtet att identifiera djuren utan stalljournal. Endast i fråga om de bidrag som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 10.3 i tillämpningsförordningen knyts fastställandet av de enskilda djurens identitet — som i fråga om dessa bidrag tydligen är av särskild betydelse — till att de är registrerade i stalljournalen.

50. Om man alltså har att utgå ifrån att det främsta syftet med en vederbörligen förd stalljournal är att djuren skall kunna identifieras och att antalet djur i princip skall fastställas genom kontroller på plats, vill jag här än en gång understryka att det enligt den nationella domstolens uppgifter enbart är *antalet* stödberättigade djur som är osäkert i den aktuella tvisten, och detta med avseende på att antalet vid tidpunkten för kontrollen på plats inte stämde överens med antalet i stödansökan. Att de i stödansökan avsedda djuren var identiska med de djur som obestritt fanns hos djurhållaren har — såvitt jag kan se — inte ifrågasatts av den svenska myndigheten.

51. Inte desto mindre vill jag undersöka om ett av syftena med stalljournalen också kan vara kontrollen av djurens antal.

52. Kan alltså ett av syftena med en vederbörligen förd stalljournal ändå vara att fastställa djurens antal?

53. När det gäller *antalet* djur för vilka djurhållaren eventuellt är berättigad till bidrag tycks en vederbörligen förd stalljournal på sin höjd ha betydelse med avseende på bevisläget. Detta är av betydelse bland annat i det fall då djurhållaren — som i den aktuella tvisten — gör gällande att ett visst antal av de i stödansökan uppgivna djuren har blivit sjuka och avlidit eller slaktats efter det att ansökan framställts, men före kontrollen på plats.

54. Vad gäller fastställandet av — det i fråga om bidragsbeloppet relevanta — antalet djur anges sålunda i artikel 4.1 a andra meningen i direktiv 92/102 att det i nationell rätt skall föreskrivas en skyldighet att i stalljournalen redovisa alla flyttningar av nötkreatur som sker på en anläggning. Enligt artikel 10.2 i tillämpningsförordning nr 3887/92 skall det vid bedömningen av huruvida bidrag skall minskas eller dras in vara avgörande hur många djur som faktiskt fanns vid tidpunkten för kontrollen på plats. Om djurhållaren, som i den aktuella tvisten, påstår att minskningen av antalet nötkreatur på anläggningen beror på ändringar som inträffat efter det att stödansökan framställts, kan han troligen inte styrka detta på annat sätt än genom en vederbörligen förd stalljournal. Till skillnad från när det gäller att uppnå syften som avser allmänna intressen (till exempel att stalljournalen möjliggör identifiering) ligger det alltså, åtminstone i första hand, i djurhållarens eget intresse att föra stalljournalen i enlighet med reglerna, varför det i detta hänseende inte behövs någon sanktion, i synnerhet inte i form av att rätten till bidrag bortfaller helt — eller, med andra ord, sanktionen tycks i detta fall inte vara "absolut nödvändig" i den mening som avses i domstolens rättspraxis i målen Hopermann.

55. Om frågan i det enskilda fallet, som i den aktuella tvisten, inte rör djurens identitet utan endast den omständigheten att djurens antal vid tidpunkten för kontrollen på plats är lägre än när stödansökan framställdes, skall det faktum att djur inte har registrerats i stalljournalen enligt ovannämnda rättspraxis därför inte anses utgöra ett så allvarligt åsidosättande av en gemenskapsrättslig skyldighet på bidragsmottagarens sida att ingen annan sanktion än det fullständiga bortfallandet av bidragsrätten skulle vara ägnad att uppnå syftet med nämnda skyldighet.

56. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag därför inte att gemenskapsreglerna om stalljournalen, sedda i sitt allmänna gemenskapsrättsliga sammanhang, under de omständigheter som är i fråga i den aktuella tvisten kan utgöra ett rättsligt stöd för en sanktion som innebär att rätten till bidrag bortfaller helt, om djur inte har registrerats i stalljournalen. [19]

19 — Antagandet att det i artikel 5 i förordning nr 3508/92 jämförd med tillämpningsförordning nr 3887/92, i den lydelse som gällde vid tidpunkten för omständigheterna i den aktuella tvisten, inte föreskrevs att bidraget i avsaknad av registrering helt skall falla bort, stöds även av att den aktuella lydelsen i artikel 10 i tillämpningsförordning nr 3887/92 innehåller en bestämmelse som bygger på den tidigare gällande bestämmelsen i artikel 10.3 i tillämpningsförordning nr 3887/92, avseende bristfällig hantering av register, som numera gäller för *alla* bidrag som omfattas av förordningen. Enligt den nu gällande bestämmelsen minskas bidragen i princip på grundval av skillnaden mellan antalet djur i stödansökan och antalet djur i stalljournalen.

VI — Förslag till avgörande

57. Artikel 5 i förordning nr 3508/92, i dess konkretiserade utformning enligt tillämpningsförordning nr 3887/92, innehåller beträffande sådana omständigheter som dem i den aktuella tvisten inget rättsligt stöd för ifrågavarande sanktion, när det saknas anteckningar i stalljournalen. Även om det här saknar betydelse för tolkningsfrågan, lämnas det dock öppet huruvida en sådan rättsföljd som den i den aktuella tvisten borde ha föreskrivits i inhemska bestämmelser om genomförande av direktiv 92/102.

58. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen skall ge följande svar på den nationella domstolens fråga:

Artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 3508/92 skulle vid tidpunkten för den aktuella tvisten inte tolkas på det sättet att rätten till bidrag är utesluten för det fall att anteckningar inte förts i djurhållarens stalljournal, om frågan i det enskilda fallet endast rörde det antal djur som skilde sig från uppgiften i stödansökan och detta antal kunde fastställas genom en kontroll på plats.