DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

12. oktober 2000 *

I sag C-372/98,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **J.H. Cooke & Sons,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 762/94 af 6. april 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 for så vidt angår jordudtagning (EFT L 90, s. 8),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne V. Skouris og R. Schintgen (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— J.H. Cooke & Sons ved S. Isaacs, QC, barrister M. Demetriou, og solicitor D. de Ferrars

— Det Forenede Kongeriges regering ved R. Magrill, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af P.M. Roth, QC

— den danske regering ved kontorchef J. Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den finske regering ved de juridiske konsulenter H. Rotkirch og T. Pynnä, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved kontorchef A. Kruse, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P. Oliver, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. januar 2000 er afgivet mundtlige indlæg af J.H. Cooke & Sons, af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. maj 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 25. august 1998, indgået til Domstolen den 16. oktober 1998, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 762/94 af 6. april 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 for så vidt angår jordudtagning (EFT L 90, s. 8, herefter »gennemførelsesforordningen«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst i en sag mellem J.H. Cooke & Sons (herefter »Cooke«), et selskab som ejer og driver Bates Farm ved Maer (Det Forenede Kongerige), og Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (herefter »MAFF«) vedrørende sidstnævntes afslag på en ansøgning om hektarstøtte, som Cooke indgav i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder (EFT L 181, s. 12), som affattet ved Rådets forordning (EF) nr. 231/94 af 24. januar 1994 (EFT L 30, s. 2) og Rådets forordning (EF) nr. 1460/95 af 22. juni 1995 (EFT L 144, s. 1) (herefter »grundforordningen«).

Relevante retsregler

3 Grundforordningen har ifølge sin artikel 1 til formål at indføre en ordning med godtgørelser til producenter af markafgrøder. Ved udtrykket »markafgrøder« i grundforordningens forstand forstås de produkter, som er opført på listen i bilag I, som — i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen — sondrer mellem korn, oliefrø og proteinafgrøder.

4 Det bestemmes i grundforordningens artikel 2, stk. 1, at Fællesskabets planteproducenter kan ansøge om godtgørelse på de betingelser, som er fastsat i forordningens afsnit I. Ifølge artikel 2, stk. 2, 2. afsnit, ydes godtgørelsen for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder eller som udtages i overensstemmelse med forordningens artikel 7.

5 I grundforordningens artikel 4, 5 og 6 fastsættes de nærmere regler for beregning af godtgørelsen for hver af de markafgrøder, som er nævnt i denne doms præmis 3.

6 For at modtage disse godtgørelser er producenterne i overensstemmelse med grundforordningens artikel 2, stk. 5, forpligtet til at udtage en del af arealet på deres bedrift af produktionen, og får en godtgørelse for denne forpligtelse.

7 Grundforordningens artikel 7 fastsætter de nærmere regler for denne udtagningspligt, som gælder for alle producenter, som ansøger om godtgørelse i henhold til den generelle ordning.

8 Det bestemmes i grundforordningens artikel 7, stk. 3, og stk. 4, 1. afsnit:

»3. Medlemsstaterne anvender miljøforanstaltninger, som svarer til den særlige situation, der gælder for det udtagne areal.

4. Det udtagne areal kan anvendes til at tilvejebringe materialer til fremstilling i Fællesskabet af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug, under forudsætning af, at der anvendes effektive kontrolordninger.«

9 I grundforordningens artikel 7, stk. 5, fastsættes beløbet for den godtgørelse for jordudtagningsforpligtelsen, som skal udbetales, i forhold til den godtgørelse, der er fastsat for korn.

10 Grundforordningens artikel 9, stk. 1, bestemmer:

»Ansøgninger om godtgørelse og jordudtagningserklæringer kan ikke indgives for græsarealer uden for omdriften, for flerårige afgrøder, for skovarealer eller for arealer med ikke landbrugsmæssig udnyttelse pr. 31. december 1991.«

11 Det bestemmes i gennemførelsesforordningens artikel 2, stk. 1, som er udstedt i henhold til grundforordningens artikel 12:

»Ved 'jordudtagning' forstås, at et areal, der i det foregående år er blevet dyrket med henblik på høst, tages ud af produktion, jf. dog artikel 7, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1765/92.«

12 Gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2, bestemmer:

»De udtagne arealer skal vedligeholdes på en sådan måde, at der opretholdes gode agronomiske forhold. De må ikke anvendes til nogen anden form for landbrugsproduktion end den i artikel 7, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1765/92 fastsatte eller gøres til genstand for indtægtsgivende udnyttelse, der er uforenelig med dyrkning af markafgrøder.«

13 Gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 3, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger, så der under hensyntagen til de udtagne arealers særlige beskaffenhed sikres beskyttelse af miljøet ...«

14 Gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 4, bestemmer:

»For at kunne tages i betragtning under den i forordning (EØF) nr. 1765/92 fastsatte ordning skal de udtagne arealer:

— i to år forud for ansøgningen have været dyrket af ansøgeren, undtagen i særtilfælde, der er behørigt begrundede ud fra objektive kriterier, som fastsættes af den pågældende medlemsstat...

— forblive ude af produktion i en periode, der senest begynder den 15. januar og tidligst slutter den 31. august. Medlemsstaterne fastsætter dog betingelserne for, at producenterne kan bemyndiges til fra den 15. juli at foretage såning med henblik på høst det følgende år, samt de betingelser, der skal overholdes for at tillade græsning fra den 15. juli i de medlemsstater, hvor græsningsskifte er en tradition...«

15 Gennemførelsesforordningens artikel 4, stk. 1, bestemmer:

»Forpligtelsen til jordudtagning inden for omdriften efter artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 1765/92 anses for opfyldt, når ingen af de udtagne marker er blevet udtaget i henhold til den i artikel 2, stk. 6, omhandlede ekstraordinære jordudtagning eller til den i artikel 7 omhandlede jordudtagning i et af de fem foregående år. En mark, der allerede er taget ud af produktion, kan dog genudnyttes, når producenten ikke længere råder over arealer, der sætter ham i stand til at overholde ovennævnte periode.«

16 Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1), herunder af den ved grundforordningen indførte støtteordning for producenter af visse markafgrøder, indeholder i artikel 6, stk. 1, første led, en bestemmelse om, at landbrugerne for at kunne drage fordel af en eller flere EF-ordninger for hvert år skal indgive en ansøgning om arealstøtte med oplysninger om marker, inklusive foderarealer, og marker, der er omfattet af ordningen med udtagning af landbrugsarealer, samt braklagte jorder.

17 Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36) indeholder i artikel 4 en præcisering af, hvilke oplysninger der skal være indeholdt i en ansøgning om arealstøtte.

18 Forordningens artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Den administrative kontrol og kontrollen på stedet gennemføres på en sådan måde, at der sikres en effektiv efterprøvning af, om betingelserne for støtten og præmien er overholdt.«

19 I artikel 9 i forordning nr. 3887/92 fastsættes de sanktioner, som finder anvendelse, når de kompetente myndigheder konstaterer, at det areal, der er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er forskelligt fra det, der faktisk fastslås under kontrollen. Det bestemmes bl.a. i artikel 9, stk. 2, at hvis det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, overstiger det fastslåede areal med mere end 20%, ydes der ingen arealstøtte. Det bestemmes i artikel 9, stk. 2, sidste afsnit, at der ved »fastslået areal« i artikel 9 forstås det areal, for hvilket alle bestemmelserne er overholdt.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

20 Den 16. april 1997 indgav Cooke en ansøgning om arealstøtte til MAFF for 60,64 ha korn, 23,90 ha oliefrø og 5 ha udtagne arealer. Det er ubestridt, at disse arealer i 1996 havde været tilsået med italiensk rajgræs, som er en kortvarig græsart. Cooke har — omend MAFF ikke har været i stand til at efterprøve det — gjort gældende, at dette græs blev slået og brugt til ensilage i det pågældende år.

21 Den 17. september 1997 meddelte MAFF Cooke afslag på dennes ansøgning med henvisning til, at de udtagne arealer ikke kunne anerkendes som udtagne, idet de ikke havde været dyrket med henblik på høst det foregående år i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i gennemførelsesforordningens artikel 2, stk. 1. På

denne baggrund blev Cooke pålagt en sanktion og mistede retten til udbetaling af hele den støtte, som selskabet havde ansøgt om, herunder støtten for arealerne med korn og oliefrø, svarende til et beløb på i alt 28 000 GBP.

22 Efter at Cooke den 26. september 1997 havde indgivet klage over denne afgørelse, fastholdt MAFF sit afslag på Cooke's ansøgning ved en ny afgørelse af 2. oktober 1997.

23 Under den sag, som Cooke ved beslutning af 28. januar 1998 fik tilladelse til at anlægge for den forelæggende ret til prøvelse af afgørelsen, gjorde Cooke i det væsentlige gældende, at MAFF med urette havde antaget, at dyrkningen af de udtagne arealer i året forud for udtagningsperioden med græs, som var slået eller harvet og derefter ført væk, indebar, at arealerne det følgende år ikke var støtteberettiget som udtagne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Fællesskabets retsforskrifter.

24 Heroverfor har MAFF gjort gældende, at eftersom formålet med udtagningen er at begrænse landbrugsproduktionen, skal udtagning af arealer, for at opnå godtgørelse, i det år, der går forud for udtagningsperioden, have været dyrket med henblik på produktion af sådanne markafgrøder.

25 Da High Court of Justice, Queen's Bench Division (Divisional Court) fandt, at en fortolkning af gennemførelsesforordningens artikel 2, stk. 1, var nødvendig for

tvistens afgørelse, besluttede den at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal udtrykket 'et areal, der i det foregående år er blevet dyrket med henblik på høst' i artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 762/94 af 6. april 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 for så vidt angår jordudtagning fortolkes således, at det også omfatter et areal, hvorpå der det foregående år har været græs, som er blevet slået og brugt til ensilage?«

26 Med henblik på besvarelsen af spørgsmålet bemærkes for det første, at det fremgår af anden betragtning til grundforordningen, at den støtteordning for producenter af visse markafgrøder, som er indført ved forordningen, har til formål at skabe større ligevægt på markedet ved at tilnærme fællesskabspriserne til priserne på verdensmarkedet og at kompensere for det indkomsttab, der følger af nedsættelsen af de institutionelle priser på visse markafgrøder, ved at yde en godtgørelse til producenter, der dyrker disse produkter.

27 I henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 2, andet afsnit, ydes godtgørelsen ikke alene for det areal, hvor der dyrkes de markafgrøder, som er defineret i bilag I, men også for det areal, som producenterne af disse markafgrøder i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 5, andet afsnit, og artikel 7 er forpligtet til at udtage, såfremt de ønsker at modtage en godtgørelse for deres landbrugsproduktion.

28 Det skal dernæst bemærkes, at det ifølge ordlyden af gennemførelsesforordningens artikel 2, stk. 1, alene kræves, at den udtagning, som foretages med henblik på at opnå godtgørelse efter grundforordningen, og som selv giver ret til en

godtgørelse, vedrører arealer, som i det år, der gik forud for udtagningsåret, blev dyrket med henblik på høst.

29 De relevante fællesskabsretlige forskrifter indeholder ingen bestemmelser om, at de arealer, der udtages i henhold til grundforordningens artikel 2, stk. 5 og artikel 7, det foregående år skal have været tilsået med bestemte afgrøder og navnlig én af de afgrøder, der er anført i bilag I til forordningen.

30 Grundforordningens artikel 7, stk. 3, og gennemførelsesforordningens artikel 3, stk. 2 og 3, bestemmer ganske vist, at de udtagne arealer skal vedligeholdes for at beskytte miljøet og på en sådan måde, at der opretholdes gode agronomiske forhold. Endvidere er det efter grundforordningens artikel 7, stk. 4, tilladt at anvende de udtagne arealer til at tilvejebringe materialer til fremstilling i Fællesskabet af produkter, som ikke primært er bestemt til konsum eller foderbrug.

31 Ingen af disse bestemmelser vedrører imidlertid betingelserne for vedligeholdelse eller dyrkning af de udtagne arealer i det år, der går forud for udtagningsperioden, og som hovedsagen udelukkende drejer sig om.

32 Den eneste fællesskabsbestemmelse, som udelukker visse arealer fra den ved grundforordningen indførte støtteordning, som følge af deres anvendelse, før de blev udtaget, er grundforordningens artikel 9, stk. 1, hvorefter ansøgninger om godtgørelse og jordudtagningserklæringer ikke kan indgives for græsarealer uden for omdriften, for flerårige afgrøder, for skovarealer eller for arealer med ikke landbrugsmæssig udnyttelse pr. 31. december 1991.

33 På denne baggrund må det antages, at alle de arealer, der var tilsået i det år, der gik forud for udtagningsperioden, bortset fra dem, som er omhandlet i grundforordningens artikel 9, stk. 1, henhører under definitionen i gennemførelsesforordningens artikel 2, stk. 1, og er støtteberettiget til udtagning uanset hvilke afgrøder, der har været dyrket på disse, og forudsat at de har været dyrket med henblik på høst.

34 Således skal et areal, som er blevet tilsået med en kortvarig græsart med henblik på at blive slået og ensileret, og som på denne baggrund ikke er blevet efterladt som vedvarende græsbevokset areal, anses for værende dyrket med henblik på høst.

35 Denne løsning er i overensstemmelse med målsætningerne for den støtteordning for producenter af visse markafgrøder, som er indført ved grundforordningen, og hvoraf jordudtagningsordningen udgør en væsentlig bestanddel.

36 Således bidrager enhver udtagning af dyrkede arealer, uanset hvilken afgrøde, der har været dyrket herpå, og dermed også udtagningen af arealer, på hvilke græsset tidligere har været dyrket med henblik på høst, til at nedbringe de arealer, der kan anvendes til dyrkning af markafgrøder i grundforordningens forstand, og denne reduktion medvirker til at sikre en bedre ligevægt på markedet i overensstemmelse med anden betragtning til forordningen.

37 Som generaladvokaten har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse kunne en begrænsning af støtten til producenter af visse markafgrøder, til kun at omfatte arealer, som året forud for udtagningen var tilsået med markafgrøder i grundforordningens forstand, desuden risikere at tilskynde producenterne til at tilså deres marker med de pågældende afgrøder i det pågældende år, hvilket ville gøre det vanskeligere at opfylde målsætningen om en stabilisering af markedet.

38 På grundlag af ovenstående skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at gennemførelsesforordningens artikel 2, stk. 1, skal fortolkes således, at udtrykket »et areal, der i det foregående år er blevet dyrket med henblik på høst« omfatter arealer tilsået med græs, som siden er blevet slået og brugt til ensilage.

Dommens tidsmæssige virkninger

39 Det Forenede Kongeriges regering har for det tilfælde, at Domstolen måtte besvare det præjudicielle spørgsmål bekræftende, anmodet om, at dommens tidsmæssige virkninger begrænses.

40 Til støtte for denne anmodning har Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, dels at de kompetente nationale myndigheder har anvendt deres fortolkning af gennemførelsesforordningens artikel 2, stk. 1, i god tro, idet Kommissionen på trods af, at disse myndigheder i perioden mellem 1992 og 1997 gentagne gange havde anmodet denne om afklaringer og oplysninger, ikke havde advaret dem om deres urigtige fortolkning.

41 Det Forenede Kongeriges regering har desuden gjort gældende, at en bekræftende besvarelse af det præjudicielle spørgsmål uden en begrænsning af de tidsmæssige virkninger af dommen vil medføre alvorlige administrative og praktiske vanskeligheder, for så vidt som de kompetente myndigheder vil være nødsaget til at genoptage op til 10 000 sager, som er blevet behandlet siden 1993, i lyset af Domstolens fortolkning.

42 Det bemærkes, at Domstolen kun undtagelsesvis under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er knæsat i Fællesskabets retsorden, vil

finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold (jf. dom af 23.5.2000, sag C-104/98, Buchner m.fl., Sml. I, s. 3625, præmis 39). For at der kan træffes bestemmelse om en sådan begrænsning skal to hovedbetingelser være opfyldt, nemlig at de berørte parter skal være i god tro, og at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser (dom af 28.9.1994, sag C-57/93, Vroege, Sml. I, s. 4541, præmis 21).

43 Imidlertid kan de af Det Forenede Kongeriges regering påberåbte administrative og praktiske vanskeligheder, som er forbundet med at genoptage behandlingen af talrige sager, ikke sidestilles med alvorlige forstyrrelser, så meget desto mere som det normalt påhviler de berørte producenter at godtgøre, at de i det år, der gik forud for den udtagning, som de ansøgte om støtte til i henhold til grundforordningen, havde tilsået disse arealer med en kortvarig græsart, som de siden har slået og brugt til ensilage.

44 Det skal tilføjes, at selv om Kommissionen ikke har besvaret adskillige skrivelser fra Det Forenede Kongeriges regering, fremgår det af denne regerings skriftlige indlæg, at den allerede fra juli 1997 var bekendt med, at Kommissionen nærede tvivl om rigtigheden af Det Forenede Kongeriges fortolkning, og at Kommissionen under et bilateralt møde den 30. september 1997 udtrykkeligt havde givet udtryk for, at den ikke var enig i denne fortolkning.

45 Ingen af disse forhold har imidlertid medført en holdningsændring hos Det Forenede Kongeriges regering, hvilket bekræftes af, at denne i begyndelsen af

oktober 1997 afslog den af Cooke indgivne ansøgning om hektarstøtte og fastholdt sin egen fortolkning for den forelæggende ret.

46 På denne baggrund kan Det Forenede Kongeriges regering ikke med føje under nærværende sag for Domstolen påberåbe sig, at Kommissionens indstilling havde givet den rimelig grund til at antage, at gennemførelsesforordningens artikel 2, stk, 1, ikke omfattede arealer som de i hovedsagen omhandlede.

47 Der er således ikke grundlag for at foretage en tidsmæssig begrænsning af virkningerne af dommen.

Sagens omkostninger

De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, af den danske, af den finske og af den svenske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) ved kendelse af 25. august 1998, for ret:

Artikel 2, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 762/94 af 6. april 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 for så vidt angår jordudtagning skal fortolkes således, at udtrykket »et areal, der i det foregående år er blevet dyrket med henblik på høst« omfatter arealer tilsået med græs, som siden er blevet slået og brugt til ensilage.

Gulmann Skouris Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. oktober 2000.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Sjette Afdeling