# DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 12 oktober 2000 *

I mål C-372/98,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

**The Queen**

och

**Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,**

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

angående tolkningen av artikel 2 första stycket i kommissionens förordning (EG) nr 762/94 av den 6 april 1994 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1765/92 avseende programmet för arealuttag (EGT L 90, s. 8; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 254),

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna V. Skouris och R. Schintgen (referent),

generaladvokat: P. Léger,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

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

— Förenade kungarikets regering, genom R. Magrill, Treasury solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av P.M. Roth, QC,

— Danmarks regering, genom J. Molde, divisionschef, Utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom H. Rotkirch och T. Pynnä, lagstiftningsråd, båda i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom departementsrådet A. Kruse, Utrikesdepartementet, rättssekretariatet för EU-frågor, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren P. Oliver, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 27 januari 2000 av: J.H. Cooke & Sons, Förenade kungarikets regering och kommissionen,

och efter att den 11 maj 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) har genom beslut av den 25 augusti 1998, som inkom till domstolen den 16 oktober samma år, med stöd av artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt en fråga om tolkningen av artikel 2 första stycket i kommissionens förordning (EG) nr 762/94 av den 6 april 1994 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1765/92 avseende programmet för arealuttag (EGT L 90, s. 8; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 254)(nedan kallad tillämpningsförordningen).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan J. H. Cooke & Sons (nedan kallat Cooke), ett företag som äger och driver gården Bates Farm i Maer (Förenade kungariket), och Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (nedan kallat MAFF) med anledning av att MAFF avslagit den ansökan om kompensationsbetalning som inlämnats av Cooke med stöd av rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor (EGT L 181, s. 12; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 20), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 231/94 av den 24 januari 1994 (EGT L 30, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 56, s. 9) och rådets förordning (EG) nr 1460/95 av den 22 juni 1995 (EGT L 144, s. 1) (nedan kallad grundförordningen).

## Tillämpliga bestämmelser

3 Genom artikel 1 i grundförordningen upprättas ett system med kompensationsbetalning till producenter av jordbruksgrödor. Enligt förordningen avses med "jordbruksgrödor" de produkter som förtecknas i bilaga 1 till förordningen som, i dess lydelse vid tillfället för de faktiska omständigheterna för tvisten vid den nationella domstolen, skiljer mellan spannmål, oljefrön och proteingrödor.

4 I artikel 2.1 i grundförordningen föreskrivs att gemenskapens producenter av jordbruksgrödor får ansöka om kompensationsbetalning enligt de villkor som fastställs i avdelning 1 i denna förordning. I artikel 2.2 andra stycket föreskrivs att kompensationsbetalning beviljas för areal där jordbruksgrödor odlas eller som tas ur bruk i enlighet med artikel 7 i samma förordning.

5 I artiklarna 4, 5 och 6 i grundförordningen fastställs beräkningsmetoderna för kompensationsbetalningen för de jordbruksgrödor som anges i punkt 3 i denna dom.

6 För att komma i åtnjutande av denna kompensationsbetalning är producenterna, enligt artikel 2.5 i grundförordningen, skyldiga att ta en del av den areal som deras jordbruksföretag omfattar ur produktion och får därmed ersättning för detta åtagande.

7 I artikel 7 i grundförordningen fastställs kraven på arealuttaget för varje producent som ansöker om kompensationsbetalning enligt det generella programmet.

8 Artikel 7.3 och 7.4 första stycket har följande lydelse:

"3. Medlemsstaterna skall vidta de miljöåtgärder som är lämpliga med hänsyn till den uttagna markens särskilda beskaffenhet.

4. Den uttagna marken får användas för produktion av material för framställning inom gemenskapen av produkter som inte primärt är avsedda som livsmedel eller djurfoder, förutsatt att effektiva kontrollsystem används."

9 I artikel 7.5 i grundförordningen anges att ersättningen för åtagandet om uttag av mark skall fastställas till samma nivå som den kompensationsbetalning som föreskrivs för spannmål.

10 Artikel 9 första stycket har följande lydelse:

"Ansökningar som gäller kompensationsbetalning och åtagandet om uttag av mark får inte lämnas för mark som utnyttjades för permanent bete, fleråriga grödor eller skogsbruk eller för andra ändamål än jordbruk den 31 december 1991."

11 I artikel 2 första stycket i tillämpningsförordningen, som har antagits på grundval av artikel 12 i grundförordningen, föreskrivs följande:

"Utan att det påverkar artikel 7.4 i förordning (EEG) nr 1765/92 betyder *arealuttag* att ett område som under föregående år har odlats i syfte att ge en skörd läggs i träda."

12 I artikel 3.2 i tillämpningsförordningen anges följande:

"De uttagna arealerna måste skötas så att goda villkor för odling bibehålls. De får inte användas för annan jordbruksproduktion än den som avses i artikel 7.4 i förordning (EEG) nr 1765/92, inte heller användas för intäktsgivande ändamål som är oförenliga med odling av jordbruksgrödor."

13 I artikel 3.3 i tillämpningsförordningen föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall besluta om lämpliga bestämmelser som motsvarar den särskilda situationen på den uttagna arealen så att skyddet av miljön säkras...."

14 I artikel 3.4 i tillämpningsförordningen föreskrivs följande:

"För att kunna tas i beaktande inom ramen för det program som föreskrivs i förordning (EEG) nr 1765/92 måste arealuttagen

— ha brukats av den sökande under de två föregående åren, utom i vissa fall som berättigas enligt objektiva villkor som fastställs av den berörda medlemsstaten...

— förbli ur bruk under en period som börjar senast den 15 januari och slutar tidigast den 31 augusti. Medlemsstaterna skall emellertid fastställa de villkor på vilka producenter kan bemyndigas att så utsäde från och med den 15 juli för skörd under följande år, och de villkor som skall uppfyllas för att bete skall vara tillåtet från och med den 15 juli i medlemsstater där växling av betesområde traditionellt utövas...."

15 Artikel 4.1 i tillämpningsförordningen har följande lydelse:

"Åtagandet att lägga mark i roterande träda som avses i artikel 7.1 andra stycket i förordning (EEG) nr 1765/92 skall anses vara uppfyllt om ingen av de uttagna jordlotterna har tagits ur bruk inom ramen för det särskilda arealuttag som avses [i artikel 2.6 eller det uttag som avses i artikel 7] under något av de fem föregående åren. En jordlott som redan har tagits ur bruk får emellertid användas på nytt om producenten inte har ytterligare mark tillgänglig som gör det möjligt för honom att uppfylla kravet på den ovannämnda perioden."

16 Rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 om ett integrerat system för administration och kontroll av olika stödsystem inom gemenskapen (EGT L 355, s. 1; svensk specialutgåva område 3, volym 46, s. 78) avser bland annat det stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor som inrättats genom grundförordningen och i dess artikel 6.1 första strecksatsen föreskrivs att för att vara stödberättigad enligt ett eller flera gemenskapssystem skall jordbrukaren varje år inlämna en ansökan om "areal"-stöd med uppgifter om jordbruksskiften, inbegripet grovfoderarealer, och jordbruksskiften som omfattas av systemet med uttag av åkermark, samt de jordbruksskiften som lagts i träda.

17 I artikel 4 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem (EGT L 391, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 47, s. 107) anges de uppgifter som ansökningarna om "areal"-stöd skall innehålla.

18 Artikel 6.1 i samma förordning har följande lydelse:

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

19 I artikel 9 i förordning nr 3887/92 fastställs de sanktioner som skall tillämpas om de behöriga myndigheterna har konstaterat att den areal som anges i ansökan om "areal"-stöd skiljer sig från den faktiskt fastställda arealen. I artikel 9.2 föreskrivs särskilt att om den överskjutande arealen utgör mer än 20 % av den fastställda arealen skall inget arealbaserat stöd beviljas. I sista stycket i nämnda artikel anges att med "fastställd areal" avses i artikel 9 den areal för vilken samtliga villkor som fastställs i reglerna är uppfyllda.

**Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

20 Den 16 april 1997 inlämnade Cooke en ansökan till MAFF om "areal"-baserat stöd som avsåg 60,64 hektar spannmål, 23,90 hektar oljeväxter och 5 hektar uttagen mark. Det är ostridigt att den uttagna marken under 1996 varit besådd med italienskt rajgräs, som är en tillfällig växt. Cooke har gjort gällande — vilket MAFF inte har kunnat kontrollera — att detta gräs slogs och användes som ensilage under detta år.

21 MAFF avslog den 17 september 1997 Cookes ansökan med motiveringen att den uttagna marken inte uppfyllde villkoren för att anses utgöra uttagen mark, eftersom den inte odlats i syfte att ge en skörd i den mening som avses i artikel 2 första stycket i tillämpningsförordningen. Med anledning härav ålades Cooke att

betala en straffavgift och förlorade rätten till hela det stöd som företaget hade ansökt om, inbegripet stödet för spannmål och oljeväxter, det vill säga ett belopp om 28 000 GBP.

22 Efter det att Cooke hade anfört klagomål den 26 september 1997, fastställde MAFF sitt beslut att avslå Cookes ansökan genom ett nytt beslut som antogs omkring den 2 oktober samma år.

23 Inför den hänskjutande domstolen, vid vilken Cooke den 28 januari 1998 beviljats tillstånd att föra talan, har Cooke särskilt gjort gällande att MAFF felaktigt har ansett att den omständigheten att den uttagna marken hade odlats med gräs som sedan slogs och bortforslades under det år som föregick arealuttaget, medförde att marken efterföljande år inte kunde betraktas som uttagen i enlighet med gemenskapsrätten.

24 MAFF har däremot gjort gällande att med hänsyn till att syftet med arealuttag är att minska jordbruksproduktionen, skall uttagen mark under det år som föregick arealuttaget ha odlats i syfte att ge en skörd för att kompensationsbetalning skall beviljas.

25 Med hänsyn till de föreliggande omständigheterna ansåg High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) att utgången av

tvisten var beroende av en tolkning av artikel 2 första stycket i tillämpningsförordningen och förklarade därför målet vilande och hänsköt följande fråga till Europeiska gemenskapernas domstol.

"Skall uttrycket 'ett område som under föregående år har odlats i syfte att ge en skörd', i artikel 2 i kommissionens förordning (EG) nr 762/94 av den 6 april 1994 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1765/92 avseende programmet för arealuttag, tolkas så att det omfattar mark som var gräsbevuxen föregående år, när gräset har slagits och använts som ensilage?"

26 För att kunna besvara denna fråga skall det för det första påpekas att det framgår av det andra övervägandet i grundförordningen att det stödsystem för producenter för vissa jordbruksgrödor som upprättas genom denna förordning har som syfte att säkerställa en bättre balans på marknaden genom att närma gemenskapens priser för nämnda grödor till världsmarknadens priser och kompensera det inkomstbortfall som följer av sänkningen av de institutionella priserna genom att bevilja kompensationsbetalning till de producenter som odlar sådana produkter.

27 Enligt artikel 2.2 andra stycket i grundförordningen beviljas denna kompensationsbetalning inte bara för areal där de jordbruksgrödor odlas som fastställs i bilaga 1 till förordningen, utan även för areal som producenterna för dessa jordbruksgrödor är skyldiga att ta ur bruk enligt bestämmelserna i artiklarna 2.5 andra stycket och 7 i grundförordningen om de önskar erhålla kompensationsbetalning för sin jordbruksproduktion.

28 För det andra skall det anmärkas att lydelsen av artikel 2 första stycket i tillämpningsförordningen inskränker sig till att kräva att arealuttag, som skall göras för att kompensationsbetalning skall beviljas i enlighet med grundförord-

ningen och som i sig ger rätt till kompensation, skall avse ett område som under det år som föregick arealuttaget har odlats i syfte att ge en skörd.

29 Ingen bestämmelse i den relevanta gemenskapslagstiftningen kräver att areal som tas ur produktionen enligt artiklarna 2.5 och 7 i grundförordningen under det år som föregick arealuttaget skall ha besåtts med vissa bestämda grödor och särskilt inte de jordbruksgrödor som uppräknas i bilaga 1 till denna förordning.

30 I artikel 7.3 i grundförordningen och artikel 3.2 och 3.3 i tillämpningsförordningen föreskrivs visserligen att den uttagna marken skall behandlas på ett sådant sätt att skyddet av miljön säkras och att goda villkor för odling bibehålls. I artikel 7.4 i grundförordningen föreskrivs dessutom att den uttagna marken får användas för produktion av material för framställning inom gemenskapen av produkter som inte primärt är avsedda som livsmedel eller djurfoder.

31 Ingen av dessa bestämmelser avser emellertid villkoren för skötsel och användning av uttagen mark under det år som föregick arealuttaget och det är endast detta som är föremålet för tvisten vid den nationella domstolen.

32 Den enda bestämmelse i den gemenskapsrättsliga lagstiftningen som på grund av tidigare användning utesluter vissa arealer från det stödsystem som inrättats genom grundförordningen är artikel 9 första stycket i denna förordning. I denna artikel föreskrivs att ansökningar som gäller kompensationsbetalning och åtaganden om uttag av mark inte får inlämnas för mark som utnyttjades för permanent bete, fleråriga grödor eller skogsbruk eller för andra ändamål än jordbruk den 31 december 1991.

33 Under dessa omständigheter skall all uttagen mark som har besåtts under det år som föregick arealuttaget, med undantag av mark som avses i artikel 9 första stycket i grundförordningen, omfattas av definitionen i artikel 2 första stycket i tillämpningsförordningen, och kompensationsbetalning för uttag av mark skall beviljas, oavsett vilken gröda som där har odlats, under förutsättning att den har odlats i syfte att ge en skörd.

34 En areal som har besåtts med ett gräs, som är en tillfällig växt, i syfte att slås och användas som ensilage och som under dessa förutsättningar inte har lämnats som ängsmark, skall anses ha odlats i syfte att ge en skörd.

35 Denna slutsats överensstämmer med de mål som uppställts i stödsystemet — inom vilket arealuttag utgör en viktig del — för producenter av vissa jordbruksgrödor, vilket upprättats av grundförordningen.

36 Allt uttag av areal som odlats, oavsett grödan, inbegripet uttag av en areal på vilken det tidigare har odlats gräs i syfte att ge en skörd, bidrar nämligen till att minska de arealer som skulle kunna odlas med jordbruksgrödor i den mening som avses i grundförordningen. Denna minskning bidrar i sin tur till att säkerställa en balans på marknaden i enlighet med andra övervägandet i nämnda förordning.

37 Såsom generaladvokaten dessutom har uppgivit i punkt 44 i sitt förslag till avgörande kan en begränsning av stödet för producenter av vissa jordbruksgrödor till att avse endast mark som under det år som föregick arealuttaget har odlats med jordbruksgrödor, i den mening som avses i grundförordningen, leda till att producenterna uppmuntras att beså sin mark med sådana grödor under det nämnda året, vilket skulle försvåra möjligheterna att uppnå målet om en balans på marknaden.

38 Med hänsyn till det ovan sagda blir svaret på den nationella domstolens fråga, att artikel 2 första stycket i tillämpningsförordningen skall tolkas så att uttrycket "ett område som under föregående år odlats i syfte att ge en skörd" omfattar mark som har besåtts med gräs som sedan slagits och använts som ensilage.

## Denna doms rättsverkningar i tiden

39 Förenade kungarikets regering har begärt att domstolen, för det fall att den besvarar tolkningsfrågan jakande, skall begränsa förevarande doms rättsverkningar i tiden.

40 Till stöd för denna begäran har Förenade kungarikets regering i första hand gjort gällande att de behöriga nationella myndigheterna i god tro har tillämpat sin tolkning av artikel 2 första stycket i tillämpningsförordningen, eftersom kommissionen, oaktat de upprepade förfrågningar om förtydliganden och information som Förenade kungarikets regering tillställt denna i detta hänseende under perioden mellan åren 1992 och 1997, har avstått från att påpeka för de nationella myndigheterna att de gjorde en felaktig tolkning.

41 Förenade kungarikets regering har för det andra gjort gällande att ett jakande svar på tolkningsfrågan utan en begränsning av domens rättsverkningar i tiden skulle medföra betydande administrativa och praktiska svårigheter, i den mån de behöriga myndigheterna skulle tvingas att på nytt, mot bakgrund av domstolens tolkning, bedöma upp till tio tusen akter som behandlats sedan 1993.

42 Det skall erinras om att domstolen endast i undantagsfall, med tillämpning av en i gemenskapens rättsordning ingående allmän rättssäkerhetsprincip, kan begränsa

de berördas möjlighet att åberopa den tolkade bestämmelsen i syfte att ifrågasätta rättsförhållanden som etablerats i god tro (dom av den 23 maj 2000 i mål C-104/98, Buchner m.fl., Reg 2000, s. I-3625, punkt 39). För att en sådan begränsning skall kunna komma i fråga skall två kriterier vara uppfyllda, nämligen att de berörda handlat i god tro och att det föreligger en risk för allvarliga störningar (dom av den 28 september 1994 i mål C-57/93, Vroege, REG 1994, s. I-4541, punkt 21).

43 De praktiska och administrativa svårigheter till följd av att ett stort antal akter måste bedömas på nytt, vilka Förenade kungarikets regering har framhållit, kan emellertid inte anses utgöra allvarliga störningar, inte minst eftersom det vanligtvis åligger de berörda producenterna att frambringa bevis för att de, under det år som föregick det år för vilket de har begärt det stöd som avses i grundförordningen, har besått marken med gräs av en tillfällig art som de sedan slagit och använt som ensilage.

44 Det skall tilläggas att även om det är riktigt att kommissionen inte har svarat på ett flertal av de skrivelser som Förenade kungarikets regering har tillställt den, framgår det av kommissionens skriftliga yttranden att den, från och med juli 1997, visste att kommissionen var tveksam vad gäller den tolkning som antagits av Förenade kungariket, och kommissionen klargjorde tydligt under ett bilateralt möte den 30 september 1997 att den inte delade denna uppfattning om tolkningen.

45 Ingen av dessa omständigheter har emellertid medfört att Förenade kungarikets regering har ändrat åsikt, vilket bekräftas av att den i början av oktober 1997

fastställde beslutet att avslå Cookes ansökan om kompensationsbetalning och fortsatte att göra gällande sin egen tolkning inför den nationella domstolen.

46 Under dessa omständigheter kan inte Förenade kungarikets regering, inom ramen för detta förfarande inför domstolen, göra gällande att kommissionens agerande skulle ha bidragit till att den skäligen kunde anse att artikel 2 första stycket i tillämpningsförordningen inte omfattar sådant arealuttag som det som avses i tvisten vid den nationella domstolen.

47 Följaktligen skall denna doms rättsverkningar inte begränsas i tiden.

## Rättegångskostnader

48 De kostnader som har förorsakats den brittiska, den danska, den finska och den svenska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående den fråga som genom beslut av den 25 augusti 1998 har ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) — följande dom:

**Artikel 2 första stycket i kommissionens förordning (EG) nr 762/94 av den 6 april 1994 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1765/92 avseende programmet för arealuttag skall tolkas på så sätt att uttrycket "ett område som under föregående år har odlats i syfte att ge en skörd" omfattar mark som besåtts med gräs som sedan slagits och använts som ensilage.**

Gulmann Skouris Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 oktober 2000.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen