FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 11. maj 2000 *

1. Det Forenede Kongerige har i henhold til EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) anfægtet Kommissionens beslutning 1999/187/EF af 3. februar 1999 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i 1995 [1] (herefter »beslutningen«). Det Forenede Kongerige har nærmere bestemt nedlagt påstand om annullation af den bestemmelse, hvorved et beløb på 869 283 GBP, som indgår i den økonomiske godtgørelse, som Det Forenede Kongerige har forudbetalt til britiske landmænd i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1164/89 af 28. april 1989 om gennemførelsesbestemmelserne for støtte til spindhør og hamp [2], udelukkes fra EUGFL-finansiering.

2. Det Forenede Kongerige og Kommissionen er uenige om, hvor stort et areal, som forsøgsvis er tilsået med en ny spindhørsort, der er berettiget til fællesskabsstøtte i forbindelse med en undersøgelse af sortens industrielle anvendelighed. Sagsøgeren har anført, at de relevante retsregler ikke indeholder bestemmelser herom, og at Det Forenede Kongerige handlede i god tro ved fortolkningen og anvendelsen af de regler, som var gældende på det relevante tidspunkt. Det Forenede Kongerige søgte derfor om godtgørelse for hele det tilsåede areal, nemlig 1 903 ha. Kommissionen har gjort gældende, at den pågældende sort alene blev dyrket med henblik på at opnå fællesskabsstøtte, og insisterer på, at der kun skal udbetales støtte for et areal på 100 ha.

3. Beskrevet på denne måde kræver tvisten tilsyneladende en salomonisk afgørelse. Imidlertid er annullationssøgsmålets karakter og den begrænsede prøvelse, som dette muliggør, sammenholdt med fraværet af bevis for ond tro ved tildelingen af støtte, manglerne i de regler, Kommissionen har vedtaget, og den omstændighed, at ingen objektive kriterier berettiger dens beslutning, forhold, som taler for ikke at følge det eksempel, som blev sat af kongen blandt dommere, og dele genstanden for tvisten for at tilfredsstille begge parter.

Genstanden for tvisten bør derfor ikke deles i to i overensstemmelse med den rige Salomons [3] første dom, men tvisten kan

* — Originalsprog: spansk.

1 — EFT L 61, s. 37.

2 — EFT L 121, s. 4.

3 — Om hvem det fortælles, at hans rigdomme var så rigelige som sten, at han havde 40 000 heste, 700 hustruer og 300 medhustruer, og at han hver dag lod 30 stykker kvæg slagte.

heller ikke som i kongens anden dom afgøres ved hjælp af psykologisk indsigt[4]. Man må nøjes med at foretage en prosaisk legalitetsprøvelse.

De relevante retsregler

4. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1308/70[5] blev der oprettet en fælles markedsordning for hør og hamp. Denne forordnings artikel 4 bestemmer i den version, som var gældende på sagstidspunktet[6], følgende:

»1. For hør, som produceres inden for Fællesskabet, og som hovedsagelig er bestemt til fiberfremstilling, samt for hamp, produceret inden for Fællesskabet, indføres der en støtteordning.

Det i hele Fællesskabet ensartede støttebeløb for hvert af de to produkter fastsættes hvert år [...]

2. Støttebeløbet fastsættes pr. hektar dyrknings- og høstareal, således at der sikres ligevægt mellem det i Fællesskabet nødvendige produktionsomfang og afsætningsmulighederne for produktionen [...]

[...]«

5. Ifølge artikel 4, stk. 4 og 5, skal Rådet og Kommissionen vedtage gennemførelsesbestemmelserne for støtten. Artikel 12 fastlægger den fremgangsmåde, som Kommissionen skal følge, når den f.eks. skal vedtage disse bestemmelser. Proceduren omfatter høring af en forvaltningskomité.

[...]

6. Inden for rammerne af de beføjelser, de hver især er tillagt, har Rådet vedtaget de almindelige regler og herunder særlig reglerne vedrørende kontrollen med støtteberettigelsen[7], mens Kommissionen med vedtagelsen af forordning nr. 1164/89 har fastsat gennemførelsesbestemmelserne for støtten.

4 — Første Kongebog, kapitel 3, vers 16-28 (E. Nácar og A. Colunga, udgivere: oversat direkte fra originalsprogene, Madrid, 1968). Jf. også J. Carbonnier: *Flexible droit*, Paris, 1992, s. 361 ff.

5 — Forordning af 29.6.1970 om den fælles markedsordning for hør og hamp (EFT 1970 II, s. 356).

6 — Og som følger af de successive ændringer, der — af relevans for denne sag — blev indført ved Rådets forordninger (EØF) nr. 814/76 af 6.4.1976 (EFT L 94, s. 4), nr. 2057/92 af 30.6.1992 (EFT L 215, s. 16) og nr. 1557/93 af 14.6.1993 (EFT L 154, s. 26).

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 619/71 af 22.3.1971 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til hør og hamp (EFT 1971 I, s. 152).

7. Artikel 2 i forordning nr. 1164/89 bestemte på det relevante tidspunkt følgende:

»Støtten ydes for hør, der er produceret af frøsorter, som

— er anført i bilag A, eller

— er ved at blive undersøgt af medlemsstaternes myndigheder med henblik på opførelse på listen over hørsorter, der hovedsagelig er bestemt til fiberproduktion.«

Andet led i artikel 2 blev indsat ved forordning (EØF) nr. 174/81 [8]. Ifølge anden betragtning til denne forordning var indsættelsen af denne bestemmelse begrundet i, at nye hørsorter, som var ved at blive undersøgt af myndigheder i medlemsstaterne med henblik på opførelse på sortslisten, ellers ville blive udelukket fra støtte, hvilket ville kunne hæmme udviklingen af nye sorter.

8. Det bemærkes, at dette andet led, som parterne fortolker forskelligt, blev ophævet ved forordning (EF) nr. 624/97 [9], fordi erfaringen med ordningen havde vist, at det var »nødvendigt at tilpasse visse bestemmelser for at forebygge misbrug« (femte betragtning).

9. Bestemmelserne vedrørende den liste over hørsorter, som der henvises til i artikel 2, andet led, i forordning nr. 1164/89, findes i direktiv 70/457/EØF [10]. Denne forordning bestemmer i artikel 1, stk. 2, at »[d]en fælles sortsliste udarbejdes på grundlag af medlemsstaternes nationale lister«.

Sorter skal altså optages på en af de nationale lister over de sorter/stammer, som med officiel tilladelse kan godkendes og afsættes (artikel 3, stk. 1). Efter udløbet af en periode på mellem to og tre år skal frø og planter af sorter/stammer, der er godkendt i mindst én medlemsstat, kunne sælges frit i Fællesskabet og opføres på den fælles sortsliste, som offentliggøres i EF-Tidende (artikel 15, 16 og 18). Hvis ingen medlemsstater har indvendinger, kan sorten opføres på listen tidligere (»hurtig procedure« — artikel 15, stk. 5).

8 — Kommissionens forordning af 22.1.1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 771/74 om bestemmelserne for støtte til hør og hamp (EFT L 20, s. 13).

9 — Kommissionens forordning af 8.4.1997 om ændring af forordning nr. 1164/89 (EFT L 95, s. 8).

10 — Rådets direktiv af 29.9.1970 om den fælles sortsliste over landbrugsplantearter (EFT 1966-1972, Tillæg til Specialudgaven, s. 31).

10. I henhold til artikel 4 i direktiv 70/457 kan en sort kun optages på den fælles liste, hvis den er »selvstændig, stabil og tilstrækkeligt homogen« og har »en tilfredsstillende dyrknings- og brugsværdi«. I direktivets artikel 7, stk. 1, bestemmes det nærmere herom, at medlemsstaterne skal vedtage foranstaltninger til at sikre, at godkendelse af sorterne/stammerne sker på grundlag af resultater af officiel afprøvning, der især udføres i marken, og som omfatter et tilstrækkeligt stort antal kendetegn til at muliggøre en beskrivelse af sorten/stammen. De metoder, der anvendes til konstatering af kendetegnene, skal være nøjagtige og pålidelige.

11. I henhold til artikel 7, stk. 2, skal Kommissionen fastlægge:

a) de kendetegn, som afprøvningen af de forskellige arter mindst skal omfatte

b) mindstekravene til gennemførelse af afprøvningen.

12. Sidstnævnte bestemmelse blev gennemført ved direktiv 72/180/EØF[11]. Bilag II, litra A), nr. 5.6, til direktivet indeholder de almindelige mindstekrav til afprøvningerne for hør med hensyn til forskellighed, stabilitet og ensartethed, idet det bestemmes, at disse afprøvninger skal foretages på mindst to parceller med hver 2 000 planter. Ifølge Kommissionens oplysninger, som sagsøgeren ikke har bestridt, opfyldes disse krav med et tilplantet areal på omkring 2 ha.

11 — Kommissionens direktiv af 14.4.1972 om fastsættelse af kendetegn og mindstekrav for afprøvning af landbrugsplantearternes sorter/stammer (EFT L 108, s. 8).

Faktiske omstændigheder

13. I 1994 indledte et antal landmænd i Det Forenede Kongerige forsøg med dyrkning af en ny spindhørsort benævnt »Klasse«, som var bestemt til fremstilling af fibre til automobilindustrien. Sorten »Klasse« blev afprøvet flere gange og opført på den nationale liste over spindhør i december 1996, men den har aldrig optrådt i bilag A til forordning nr. 1164/89.

14. I regnskabsåret 1995 ydede Det Forenede Kongeriges regering på grundlag af artikel 2 i forordning nr. 1164/89 støtte til producenter, som dyrkede sorten »Klasse«, for et samlet areal på 1 903 ha.

15. Kommissionens tjenestegrene gennemførte i september 1995 og januar 1996 to inspektioner i Det Forenede Kongerige.

Kontrolrapporten blev sammen med en skrivelse undertegnet af generaldirektøren for landbrug sendt til Det Forenede Kongeriges regering den 26. juli 1996.

I denne skrivelse blev Det Forenede Kongeriges myndigheder underrettet om, at der som følge af de gennemførte inspektioner sandsynligvis måtte foretages visse finansielle tilpasninger. På trods af at begrundelsen for udsåningen af sorten »Klasse« på et så betydeligt areal havde været, at der var behov for at undersøge dens industrielle anvendelighed, var det Kommissionens opfattelse, at støtten kun burde have omfattet arealer, som utvivlsomt kunne identificeres som dyrkningsforsøg.

16. Den 18. juli 1997 tilstillede Kommissionen Det Forenede Kongerige en formel meddelelse vedrørende resultatet af kontrollerne. Kommissionen gav heri udtryk for, at det var muligt at yde støtte til undersøgelser af industriel anvendelighed, men hvis Det Forenede Kongerige ikke kunne fremlægge bevis for, at afgrøderne af sorten »Klasse« var blevet forarbejdet, ville der ved regnskabsafslutningen maksimalt kunne godkendes et areal på 100 ha til gennemførelse af industrielle forsøg.

17. Da der ifølge Det Forenede Kongeriges regering ikke var hjemmel til at begrænse støtten, indbragte den ved skrivelse af 4. december 1997 sagen for forligsorganet.

Dette organ, som er oprettet ved Kommissionens beslutning 94/442/EF [12], og som har til opgave at »muliggøre en indbyrdes tilnærmelse af Kommissionens og en medlemsstats opfattelser, når disse afviger fra hinanden« (anden betragtning), udtrykte i sin endelige rapport af 15. maj 1998 [13] forståelse for de britiske myndigheders forundring over forslaget om med tilbagevirkende kraft at begrænse det areal, som kunne anerkendes som støtteberettiget til forsøgsvis dyrkning af den pågældende sort, til 100 ha. Forligsorganet fastslog endvidere, at selv om den foreslåede korrektion måske nok var overdrevet, ville en forholdsvis høj korrektion for støtteforanstaltningen være berettiget.

18. Ikke desto mindre fastholdt Kommissionen sin holdning, hvorefter et areal på 100 ha var mere end tilstrækkeligt til at udføre forsøg med en ny sort. Det Forenede Kongeriges myndigheder var derimod fortsat af den opfattelse, at Kommissionen ikke havde hjemmel til at foretage den foreslåede begrænsning.

Under disse omstændigheder vedtog Kommissionen den 3. februar 1999 den anfægtede beslutning, hvorved den nægtede at anerkende et beløb på 869 283 GBP, som de britiske myndigheder efter Kommissionens opfattelse havde udbetalt med urette.

12 — Beslutning af 1.7.1994 om indførelse af en forligsprocedure i forbindelse med regnskabsafslutningen for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 182, s. 45).

13 — Som ikke er bindende [jf. artikel 1, stk. 2, litra a), i beslutning 94/442].

19. Det Forenede Kongerige anså Kommissionens beslutning for at være ulovlig og anlagde derfor den 22. april 1999 sag ved Domstolen med påstand om delvis annullation af beslutningen.

20. Sorten »Klasse« blev opført på den fælles liste i maj 1997. Dens opførelse på listen blev ledsaget af en anmærkning om, at den ikke klart kunne klassificeres som hverken en oliehørsort eller spindhørsort. I juli 1998 blev sorten »Klasse« slettet af Det Forenede Kongeriges liste og følgelig også af den fælles liste.

Parternes argumenter

21. Det Forenede Kongerige har fremført fire anbringender til støtte for sin påstand om annullation:

— Den anfægtede beslutning er i strid med forordning nr. 1164/89, for så vidt som denne ikke indeholder bestemmelser, som tillader, at støtten til forsøgsvis dyrkning af spindhør begrænses til et areal på 100 ha.

— Beslutningen er ulovlig, for så vidt som Kommissionen ikke er beføjet til at begrænse rækkevidden af forordning nr. 1164/89 uden at følge fremgangsmåden i artikel 12 i forordning nr. 1308/70.

— Beslutningen er vilkårlig og mangler begrundelse.

— Ved at fastsætte en grænse på 100 ha udgør beslutningen i realiteten en forvaltningsretsakt med tilbagevirkende gyldighed, hvilket er i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Det Forenede Kongerige har desuden nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Stillingtagen til de anbringender, der er anført til støtte for annullationspåstanden

23. Indledningsvis vil det være hensigtsmæssigt at gruppere og delvis omformulere de anbringender, der er anført til støtte for annullationspåstanden. Faktisk udgør de argumenter, som sagsøger har fremført

under fire særskilte overskrifter, strengt taget kun to tilstrækkeligt forskellige anbringender vedrørende annullationspåstanden.

Det Forenede Kongerige har med den argumentation, der fremføres i det første, det andet og det fjerde led, gjort gældende, at de relevante bestemmelser i den anfægtede beslutning er ulovlige, eftersom Kommissionen kun kunne have vedtaget disse, hvis den rådede over en passende materiel hjemmel og fulgte den fastsatte fremgangsmåde, idet bestemmelserne under alle omstændigheder ikke kunne gives tilbagevirkende kraft. Dette er det første anbringende.

Argumentet om, at den anfægtede beslutning er vilkårlig og mangler begrundelse, kan udgøre et selvstændigt andet anbringende.

a) *Det første anbringende: De anfægtede bestemmelser er ulovlige, for så vidt som Kommissionen ikke var beføjet til at vedtage dem*

24. Det Forenede Kongeriges regering har anført, at den omtvistede beslutning ikke kan støttes på forordning nr. 1164/89, eftersom denne ikke indeholder nogen bestemmelse om begrænsning af den støtte, der ydes i henhold til forordningens artikel 2, andet led (til dyrkning af hørsorter, der er ved at blive undersøgt af medlemsstaternes myndigheder med henblik på opførelse på listen over spindhørsorter).

25. Da der ikke fandtes nogen bestemmelse om begrænsning af det støtteberettigede areal til 100 ha, var Det Forenede Kongeriges myndigheder efter sagsøgerens opfattelse forpligtet til at yde støtte til alle producenter, som dyrkede sorten »Klasse«, og som indgav en gyldig ansøgning om en sådan støtte. Desuden er det samlede areal på 1 903 ha, for hvilket der blev ydet støtte, beskedent, henset til, at formålet med dyrkningen var at undersøge den nye sorts anvendelighed til industrielle formål.

26. Dertil kommer, at hvis Kommissionen under dække af en administrativ beslutning ville træffe en administrativ foranstaltning med henblik på at begrænse forordning nr. 1164/89's rækkevidde, må en sådan foranstaltning af samme grund være ulovlig. Var dette tilfældet, har Kommissionen for det første ændret en bestemmelse vedrørende støtteordningen for hør uden at følge den fastsatte fremgangsmåde, som bl.a. kræver høring af den pågældende forvaltningskomité (jf. punkt 5 ovenfor). For det andet vil en sådan foranstaltning under alle omstændigheder være en retsakt med tilbagevirkende kraft, som er i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

27. Kommissionen har anført, at selv om de gældende fællesskabsbestemmelser ikke udtrykkeligt fastsætter en øvre grænse for, hvilket dyrkningsareal der kan anvendes til forsøg med spindhør, skal størrelsen af dette areal dog være rimeligt og stå i forhold til de forfulgte formål. Ifølge Kommissionen omfatter den støtte, der er omhandlet i artikel 2, andet led, i forord-

ning nr. 1164/89, kun videnskabelige og ikke industrielle forsøg. Kommissionen har herved henvist til direktiv 72/180, som fastsætter visse mindstekrav for tilsåning med henblik på at opnå troværdige oplysninger, og som præciserer, at et forsøgsareal på 2 ha er tilstrækkeligt hertil.

Når Kommissionen accepterede princippet om at udvide støtten til at omfatte afgrøder, der blev dyrket som led i industrielle forsøg (jf. punkt 16 ovenfor), var dette således udtryk for en frivillig godtgørelse til Det Forenede Kongerige. Alligevel mener Kommissionen, at den strengt taget ikke var forpligtet til at finansiere støtte til gennemførelse af undersøgelser vedrørende en sorts anvendelighed, når der ikke var fremlagt det mindste bevis for, at de pågældende afgrøder var blevet forarbejdet. Beslutningen om at yde støtte for et areal på 100 ha skal derfor betragtes som en yderligere frivillig godtgørelse.

28. Endelig har Kommissionen opfordret Domstolen til at fortolke forordning nr. 1164/89 i lyset af dens praksis vedrørende forbuddet mod misbrug af rettigheder [14], som bl.a. kommer til udtryk i, at fællesskabslovgivningen ikke må fortolkes således, at der ydes støtte til transaktioner, som ikke er gennemført i god tro [15].

29. Indledningsvis vil det være hensigtsmæssigt at erindre om rækkevidden af dette annullationssøgsmål: Formålet med søgsmålet — som ikke kan opnås på anden måde — er at opnå, at de bestemmelser i den anfægtede beslutning, hvorved støtte ydet til forsøg med dyrkning af spindhør for et areal på 1 903 ha blev nægtet godtgjort, og hvorved et areal på kun 100 ha blev anerkendt som støtteberettiget, annulleres. Det kan forekomme overflødigt at gentage det, men inden for rammerne af EF-traktatens artikel 173 skal Domstolen begrænse sig til at prøve lovligheden af den anfægtede retsakt, og med henblik herpå undersøger den de faktiske og retlige omstændigheder, som den udstedende myndighed tog eller burde have taget i betragtning, da den vedtog retsakten. Domstolen skal altså ikke optræde som appelinstans i forhold til denne myndighed, og den har i sådanne sager ikke fuld prøvelsesret. Heraf følger det, at i modsætning til situationen i forbindelse med EF-traktatens artikel 172 (nu artikel 229 EF) kan Domstolen ikke ændre den omtvistede beslutning eller erstatte den med en anden retsakt. Af disse grunde er et søgsmål i henhold til artikel 173 efter min opfattelse ikke egnet som grundlag for at afsige salomoniske afgørelser.

Når dette er sagt, skal jeg allerede her tilføje, at jeg ikke er overbevist om, at Kommissionens adfærd i denne sag opfyl-

14 — Dom af 3.12.1974, sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299, af 5.10.1994, sag C-23/93, TV 10, Sml. I, s. 4795), af 10.1.1985, sag 229/83, Leclerc m.fl., Sml. s. 1, af 21.6.1988, sag 39/86, Lair, Sml. s. 3161, og af 2.5.1996, sag C-206/94, Paletta, Sml. I, s. 2357.

15 — Dom af 11.10.1977, sag 125/76, Cremer, Sml. s. 1593, af 27.10.1981, sag 250/80, Töpfer, Sml. s. 2465, og af 3.3.1993, sag C-8/92, General Milk Products, Sml. I, s. 779.

der kravene til formel og materiel lovlighed. Som jeg vil forklare i det følgende, kan Kommissionens mål måske nok forekomme lovlige, men de midler, den har anvendt, er det ikke.

30. Det er nødvendigt præcist at afgrænse, hvad der er gældende ret i forbindelse med denne tvist. Efter min mening er den eneste konkret anvendelige bestemmelse artikel 2, andet led, i forordning nr. 1164/89, hvorefter der ydes støtte for »hør, der er produceret af frøsorter, som [...] er ved at blive undersøgt af medlemsstaternes myndigheder med henblik på opførelse på listen over hørsorter, der hovedsagelig er bestemt til fiberproduktion«.

På dette punkt er parterne enige. Kommissionen hævdede i begyndelsen, at denne bestemmelse kun omfatter videnskabelige forsøg, og at den derfor henviste til direktiv 70/457, som igen henviste til direktiv 72/180 (jf. punkt 10, 11 og 12 ovenfor). Kommissionen accepterede imidlertid senest på tidspunktet for dens skrivelse af 18. juli 1997, at der kunne ydes støtte til industrielle forsøg på grundlag af forordning nr. 1164/89.

Jeg skal blot bemærke, at det ikke fremgår af ordlyden af denne forordnings artikel 2, at støtten kun omfatter videnskabelige forsøg, således at alle industrielle forsøg er udelukket.

31. Under disse omstændigheder var Det Forenede Kongerige beføjet og tilmed forpligtet til at yde støtte til industrielle forsøg med dyrkning af en ny hørsort til fiberproduktion. Dette indebærer omvendt, at Kommissionen ikke havde ret til at nægte at godtgøre støtten med henvisning til karakteren af de gennemførte forsøg.

32. Hvad angår den øvre grænse for det areal, for hvilket der kan ydes støtte, skal jeg gentage, at fællesskabslovgivningen ikke indeholder bestemmelser herom. Dette har Kommissionen selv erkendt i sin skrivelse af 18. juli 1997, om end den mener, at arealet skal være rimeligt og stå i forhold til de forfulgte formål. Jeg er enig. Men selv om Kommissionen anerkender, at forordning nr. 1164/89 kan omfatte foranstaltninger til fremme af industriel forskning, har den ikke fremlagt så meget som et indicium for, at det tilsåede areal på 1 903 ha må anses for at være overdrevet i forhold til dette mål.

33. Der fandtes således ingen retsforskrifter, som gav Kommissionen hjemmel til at nægte at godtgøre den støtte, som var ydet for et areal på 1 903 ha, der var tilsået som led i industrielle forsøg, med den begrundelse, at en sådan støtte var overdrevet.

34. Kommissionen har anført, at når der ikke forelå noget bevis for, at afgrøderne blev forarbejdet, var den ikke forpligtet til

at anerkende en støtte, som var blevet tildelt med henblik på forsøg. Som Kommissionen anførte under retsmødet, var medlemsstaterne efter ordlyden af artikel 2, andet led, i forordning nr. 1164/89, som vedrører sorter, som »er ved at blive undersøgt af medlemsstaternes myndigheder«, desuden forpligtede til at føre særligt tilsyn med støtten.

35. Jeg er ikke enig i, at affattelsen af andet led nødvendigvis skærper medlemsstaternes ansvar med hensyn til gennemførelsen af forsøgene. Det udtryk, som Kommissionen fremhæver, skal efter min opfattelse snarere forstås som de *sorter, som medlemsstaternes myndigheder lader undersøge*. Enhver anden fortolkning ville indebære, at undersøgelser, som ikke direkte er udført af disse myndigheder, ville være udelukket fra støtte, hvilket ville være yderst besynderligt i forbindelse med EUGFL.

Jeg medgiver derimod, at Kommissionen på grundlag af andet led kan kræve af en medlemsstat, at den kontrollerer, at de støttede afgrøder er blevet dyrket med henblik på at gennemføre egentlige undersøgelser af deres anvendelighed. Medlemsstaten kan på sin side nægte at yde støtte eller eventuelt kræve støtte tilbagebetalt, hvis den konstaterer, at hørren ikke er blevet dyrket i forsøgsøjemed, men at formålet alene var at misbruge støtteordningen [16].

16 — Jf. tilsvarende ovennævnte dom af 3.3.1993 i sagen General Milk Products.

36. Et andet spørgsmål er imidlertid, om Kommissionen var beføjet til at begrænse det støtteberettigede areal til 100 ha, når der ikke var tale om en sådan konstatering.

37. I denne forbindelse skal jeg bemærke, at Kommissionen ikke har påvist nogen forbindelse mellem fraværet af bevis for afgrødernes forarbejdning og begrænsningen af det støtteberettigede areal til maksimalt 100 ha. Den af Kommissionen fastsatte nedsættelse kunne forekomme berettiget, hvis den var beregnet i forhold til det areal, som faktisk blev brugt til forsøg.

I skrivelsen af 18. juli 1997 nøjes Kommissionen imidlertid med at påpege, at Det Forenede Kongeriges myndigheder ikke har fremlagt bevis for, at der er gennemført egentlige undersøgelser, og samtidig nægter den at godtgøre udgifter anmeldt for den pågældende sort, for så vidt som disse udgifter vedrører et areal, som går ud over 100 ha, hvilket efter Kommissionens opfattelse er tilstrækkeligt til at gennemføre undersøgelserne af den nye sort.

Kommissionen har på intet tidspunkt forklaret, hvad der ligger til grund for dette skøn.

38. Efter tidligere at have hævdet noget andet påstår Kommissionen nu, at beslut-

ningen om at yde støtte for et areal på 100 ha udgjorde en frivillig godtgørelse. Dette argument må forkastes, eftersom det står i åbenbar modstrid med det, Kommissionen har anført i sine skrivelser.

39. På baggrund af det anførte når jeg frem til den konklusion, at Kommissionen ikke var beføjet til at begrænse godtgørelsen af støtte ydet til industrielle forsøg med en ny spindhørsort til et beløb svarende til 100 ha.

42. Ifølge sagsøgeren fremgår det af Domstolens praksis vedrørende regnskabsafslutning [17], at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne. I den foreliggende sag burde Kommissionen på passende vis have begrundet fastsættelsen af en grænse på 100 ha. Som det eneste forsvar for denne grænse har Kommissionen anført, at arealet på 1 903 ha langt overstiger, hvad der er nødvendigt for at gennemføre de undersøgelser, som er nævnt i direktiv 72/180. Efter sagsøgerens opfattelse finder dette direktiv imidlertid kun anvendelse på videnskabelige undersøgelser og omfatter ikke industrielle forsøg som de i sagen omhandlede, og direktivets bestemmelser er derfor ikke relevante.

40. Det første anbringende, der er anført til støtte for annullationspåstanden, bør under disse omstændigheder tages til følge.

43. Efter sagsøgerens opfattelse burde Kommissionen have opfyldt sin forpligtelse til at sikre gennemsigtighed, ensartethed og videnskabelig begrundelse i forbindelse med vedtagelsen og begrundelsen af den anfægtede beslutning. På trods af dette har Kommissionen hverken i sine skrivelser til Det Forenede Kongeriges regering eller over for forligsorganet givet en sådan begrundelse, og beslutningen må derfor anses for at være vilkårlig.

b) *Det andet anbringende: Den anfægtede beslutning er ulovlig, fordi den er vilkårlig og ikke behørigt begrundet*

41. Det Forenede Kongeriges regering har anført, at den anfægtede beslutning for så vidt angår begrænsningen af det støtteberettigede areal til 100 ha ikke er hverken videnskabeligt eller teknisk begrundet.

44. Kommissionen har for det første erindret om, at omfanget af begrundelsespligten ikke kun afhænger af beslutningens tekst, men også af den sammenhæng, hvori den indgår, og navnlig de relevante dokumenter,

17 — Dom af 19.2.1991, sag C-281/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 347.

på grundlag af hvilke den er vedtaget. Det er Domstolens faste praksis, at en beslutnings begrundelse anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse og således kender grundene til, at den blev vedtaget [18].

45. Kommissionen har videre anført, at den i den foreliggende sag gav Det Forenede Kongeriges myndigheder en fuldstændig redegørelse for dens synspunkt, hvorefter dyrkningen ikke kunne anses for at være forsøg og ikke opfyldte betingelserne i artikel 2 i forordning nr. 1164/89. Dette synspunkt kom navnlig til udtryk i de rapporter, som var vedlagt dens skrivelse af 26. juli 1996 og beslutningen.

46. De grunde, som Kommissionen anfører som begrundelse for den omtvistede bestemmelse, forekommer mig yderst tvivlsomme.

47. Det kriterium, Kommissionen anvender i sin formelle meddelelse af 18. juli 1997, er et andet end det, som anvendes i den sammenfattende rapport, som er vedlagt beslutningen. I meddelelsen angives de 100 ha således at udgøre det maksimale areal, som ved regnskabsafslutningen kan godkendes til industrielle forsøg, mens dette areal i den sammenfattende rapport derimod angives at udgøre det maksimale, som er nødvendigt for at kunne gennemføre forsøg som beskrevet i direktiv 72/180, dvs. videnskabelige forsøg.

I duplikken forekommer begrebet industrielt forsøg på den anden side ikke længere i forbindelse med Kommissionens kriterium, og de 100 ha udgør ikke længere det maksimale areal, som kan godkendes til dette formål, men alene en frivillig og undtagelsesvis indrømmelse fra Kommissionens side.

48. Flygtigheden i Kommissionens opfattelse går imidlertid længere endnu. Som fremhævet af Det Forenede Kongeriges regering når Kommissionen i sine skrivelser og i svarskriftet i alt op på at foreslå hele fem forskellige kriterier til afgørelse af, hvilket areal der kan finansieres af EUGFL.

49. I svarskriftets punkt 16 anfører Kommissionen således, at det maksimale støtteberettigede areal er de 2 ha, som er nævnt i direktiv 72/180. I svarskriftets punkt 14 anføres det derimod, at dette areal på 2 ha

18 — Dom af 13.12.1990, sag C-22/89, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4799, af 1.10.1998, sag C-27/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5581, og af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973.

blot er et mindstekrav, og at det derfor er muligt at yde støtte til et større areal. Hertil kommer de allerede nævnte kriterier, som er opstillet i henholdsvis den sammenfattende rapport vedlagt beslutningen og den formelle meddelelse af 18. juli 1997. Endelig var støtte ifølge kontrolrapporten fra 1996 kun lovlig for arealer, som utvivlsomt kunne identificeres som dyrkningsforsøg.

50. Det følger af det ovenstående, at det kriterium, som er opstillet i den formelle meddelelse af 18. juli 1997, blot er endnu ét i rækken af forskellige kriterier foreslået af Kommissionen.

Under retsmødet lagde Kommissionen særlig vægt på, at Det Forenede Kongerige ikke havde fremlagt bevis for, at afgrøderne var blevet forarbejdet. Denne begrundelse er imidlertid i modstrid med Kommissionens øvrige argumenter og kan navnlig ikke forenes med den omstændighed, at Kommissionen anerkendte en støtte for hør for et begrænset areal på 100 ha. Hvis dette manglende bevis for forarbejdning som hævdet af Kommissionen udgjorde den afgørende grund til afslaget på finansiering, indebærer det nødvendigvis, at hvis Det Forenede Kongerige havde fremlagt bevis for, at afgrøderne var blevet forarbejdet og forsøgene gennemført, skulle hele støttebeløbet have været anerkendt. Dette ville igen være i modstrid med ordlyden af beslutningen, som begrænser det areal, for hvilket der kan ydes støtte, til 100 ha. Endelig finder Kommissionens argument om, at dens accept af at finansiere støtten for dette areal var udtryk for en frivillig indrømmelse, som allerede nævnt, ikke støtte i de relevante skrivelser, og desuden er argumentet fremsat for sent.

51. Under disse omstændigheder er der intet grundlag for at slutte, at Kommissionen har opfyldt sin forpligtelse til behørigt at begrunde sin beslutning om at begrænse den støtte, som kan finansieres af EUGFL, til et beløb svarende til 100 ha.

52. Det andet anbringende bør derfor også tages til følge.

Sagens omkostninger

53. Da Det Forenede Kongerige bør gives medhold i sine anbringender, bør det i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

54. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen:

1) at annullere Kommissionens beslutning 1999/187/EF af 3. februar 1999 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter, som de har afholdt for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i 1995, i det omfang Kommissionen herved afviste, at et beløb på 869 283 GBP, svarende til den økonomiske godtgørelse, som Det Forenede Kongerige har forudbetalt i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1164/89 af 28. april 1989 om gennemførelsesbestemmelserne for støtte til spindhør og hamp, kunne finansieres af denne fond

2) at pålægge Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber at betale sagens omkostninger.