CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 11 mei 2000 *

1. Het Verenigd Koninkrijk komt op basis van artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) op tegen beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 [1] betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995 hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (hierna: „beschikking"). Het beroep strekt met name tot nietigverklaring van de bepaling waarbij werd geweigerd de som van 869 283 GBP, begrepen in de financiële vergoeding die het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1164/89 van de Commissie van 28 april 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vezelvlas en hennep als voorschot heeft uitbetaald aan Britse landbouwers, voor rekening van dit Fonds te laten komen. [2]

2. Het Verenigd Koninkrijk en de Commissie verschillen van mening over het aantal met een experimenteel vezelvlasras beplante hectares dat in aanmerking komt voor communautaire steun in het kader van een studie naar de industriële levensvatbaarheid van dit vlasras. Verzoeker wijst op het ontbreken van relevante bepalingen en beroept zich erop dat het in goed vertrouwen mocht afgaan op de uitlegging en toepassing van de op dat moment geldende regels, op grond waarvan het een vergoeding heeft aangevraagd voor de totale beplante oppervlakte, te weten 1 903 hectare. Verweerster betoogt dat het verbouwen van de betrokken variëteit enkel diende om communautaire steun te ontvangen, en stelt dat de steun moet worden beperkt tot een oppervlakte van 100 hectare.

3. Aldus verwoord, lijkt dit geschil te vragen om een Salomonsoordeel. Niettemin vormen de aard van het beroep tot nietigverklaring, de beperkte toetsing die is toegestaan, alsmede het ontbreken van kwade trouw bij de steunverlening, de gebrekkige regeling die door de Commissie is vastgesteld, en het ontbreken van objectieve criteria om haar beslissing te rechtvaardigen evenzovele aanwijzingen om het voorbeeld van de koning der rechters — die, teneinde beide partijen tevreden te stellen, het voorwerp van het geschil splitste — hier niet te volgen.

Splitsing van dit voorwerp — de eerste beslissing van de exuberante Salomon [3] — is dus niet mogelijk, terwijl het geschil

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — PB L 61, blz. 37.

2 — PB L 121, blz. 4.

3 — Van wie wordt verteld dat zijn rijkdommen zo talrijk waren als stenen, dat hij 40 000 paarden, 700 echtgenotes en 300 concubines bezat en dat hij elke dag 30 ossen liet offeren.

evenmin kan worden opgelost op basis van inzicht in de psyche der partijen.[4] We zullen ons hier tevreden moeten stellen met een prozaïsche wettigheidstoetsing.

Rechtskader

4. Verordening (EEG) nr. 1308/70 van de Raad[5] heeft een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vlas en hennep ingesteld. Artikel 4 van de voor deze zaak relevante versie[6] van deze verordening bepaalt:

„1. Er wordt een steun ingevoerd voor in de Gemeenschap geproduceerde vlas en hennep.

(...)

Deze steun, waarvan het bedrag voor elk van deze producten in de gehele Gemeenschap gelijk is, wordt ieder jaar (...) vastgesteld (...)

2. Het steunbedrag per ingezaaide en geoogste hectare wordt zodanig vastgesteld dat het evenwicht tussen de in de Gemeenschap benodigde omvang van de productie en de afzetmogelijkheden van de productie verzekerd is (...)"

5. Volgens artikel 4, leden 4 en 5, stellen de Raad en de Commissie de uitvoeringsbepalingen voor de steun vast, terwijl artikel 12 de procedure vastlegt die de Commissie moet volgen om, onder meer, maatregelen te nemen voor de uitvoering van de steun. Deze procedure omvat de raadpleging van een comité van beheer.

6. Met gebruikmaking van de hun toegekende bevoegdheden heeft de Raad algemene voorschriften vastgesteld en, in het bijzonder, voorschriften betreffende de controle op het recht op steun[7], terwijl de Commissie met de vaststelling van verordening nr. 1164/89 uitvoeringsbepalingen heeft opgesteld.

4 — De Bijbel, 1 Koningen, 3, 16-28. Zie ook J. Carbonnier, *Flexible droit*, Parijs, 1992, blz. 361 e.v.

5 — Verordening van 29 juni 1970 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vlas en hennep (PB L 146, blz. 1).

6 — Het resultaat van de successieve wijzigingen die, voor zover hier van belang, werden ingevoerd bij de verordeningen (EEG) nr. 814/76 van de Raad van 6 april 1976 (PB L 94, blz. 4); (EEG) nr. 2057/92 van de Raad van 30 juni 1992 (PB L 215, blz. 16), en (EEG) nr. 1557/93 van de Raad van 14 juni 1993 (PB L 154, blz. 26).

7 — Verordening (EEG) nr. 619/71 van de Raad van 22 maart 1971 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor het verlenen van steun voor vlas en hennep (PB L 72, blz. 2).

7. Ten tijde van de feiten bepaalde artikel 2 van verordening nr. 1164/89:

„De steun wordt toegekend voor vlas dat is geteeld uit zaad van rassen:

— die in bijlage A zijn genoemd of

— die met het oog op de opneming ervan in de rassenlijst van vlas dat voornamelijk voor de productie van vezels is bestemd, bij de instanties van de lidstaten in onderzoek zijn."

De bepaling van het tweede streepje werd ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 174/81.[8] Overeenkomstig de tweede overweging van de considerans van deze verordening moest de toevoeging van deze bepaling voorkomen dat nieuwe vlasrassen die voornamelijk bestemd zijn voor de productie van vezels — en die bij de instanties van de lidstaten in onderzoek zijn met het oog op hun inschrijving in de rassenlijst — van het recht op steun zouden worden uitgesloten en de ontwikkeling van nieuwe rassen zou worden tegengehouden.

8. Opgemerkt zij, dat het tweede streepje, dat door partijen verschillend wordt geïnterpreteerd, werd geschrapt bij verordening (EG) nr. 624/97[9], aangezien in de praktijk was gebleken dat „om mogelijk misbruik te voorkomen, een aantal bepalingen aanpassing behoeven" (vijfde overweging van de considerans).

9. De rassenlijst waarnaar het tweede streepje van artikel 2 van verordening nr. 1164/89 verwijst, wordt geregeld in verordening 70/457/EEG.[10] Artikel 1, lid 2, ervan bepaalt dat „de gemeenschappelijke rassenlijst wordt opgesteld op basis van de rassenlijsten der lidstaten".

Zo moeten de rassen zijn opgenomen op één van de nationale lijsten van rassen die officieel tot de keuring zijn toegelaten en in de handel mogen worden gebracht (artikel 3, lid 1). Na een periode die kan variëren van twee tot drie jaar, kunnen zaaizaad en pootgoed van een ras dat in ten minste één lidstaat is toegelaten, vrij circuleren binnen de Gemeenschap en wordt dit ras opgenomen op de gemeenschappelijke lijst, die wordt gepubliceerd in het Publicatieblad (artikelen 15, 16 en 18). Wanneer geen enkele lidstaat bezwaar maakt, kan het ras vóór het verstrijken van deze termijn op de lijst worden opgenomen („versnelde procedure" — artikel 15, lid 5).

8 — Verordening van de Commissie van 22 januari 1981 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 771/74 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vlas en hennep (PB L 20, blz. 13).

9 — Verordening van de Commissie van 8 april 1997 tot wijziging van verordening nr. 1164/89 (PB L 95, blz. 8).

10 — Richtlijn van de Raad van 29 september 1970 betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen (PB L 225, blz. 1).

10. Volgens artikel 4 van richtlijn 70/457 kunnen op de gemeenschappelijke lijst alleen rassen worden opgenomen die „onderscheidbaar, bestendig en voldoende homogeen" zijn, en die „voldoende cultuur- en gebruikswaarde bezitten". Artikel 7, lid 1, van de richtlijn preciseert dat de lidstaten maatregelen moeten vaststellen opdat een ras slechts kan worden toegelaten na een officieel onderzoek, in het bijzonder op het veld, ten aanzien van een voldoende groot aantal kenmerken om het ras te kunnen beschrijven. Voor het vaststellen van deze kenmerken moeten nauwkeurige en betrouwbare methoden worden gebruikt.

11. Ingevolge artikel 7, lid 2, moet de Commissie vaststellen:

a) de kenmerken waartoe het onderzoek zich voor de verschillende soorten ten minste moet uitstrekken;

b) de minimumeisen betreffende het verrichten van het onderzoek.

12. Deze laatste bepaling werd toegevoegd bij richtlijn 72/180/EEG. [11] Bijlage II A, punt 5.6, bij deze richtlijn bevat de algemene minimumeisen waaraan het onderzoek van vlas ten aanzien van de criteria onderscheidbaarheid, bestendigheid en homogeniteit moet voldoen, en bepaalt dat dit onderzoek dient te worden uitgevoerd op ten minste twee percelen met elk 2 000 planten. Volgens de verklaringen van de Commissie, die door verzoekster niet worden betwist, kan aan dit vereiste worden voldaan met een beplante oppervlakte van ongeveer 2 hectare.

De feiten

13. In 1994 is een aantal landbouwers in het Verenigd Koninkrijk gestart met de experimentele teelt van een nieuw vezelvlasras onder de benaming „Klasse", bestemd voor de productie van vlasvezels voor de automobielindustrie. Het ras „Klasse" werd aan diverse onderzoeken onderworpen en in december 1996 op de nationale Britse lijst van vezelvlasrassen ingeschreven, hoewel het nooit opgenomen is geweest in bijlage A bij verordening nr. 1164/89.

14. In de loop van het begrotingsjaar 1995 kenden de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk op basis van artikel 2 van verordening nr. 1164/89 aan de telers van het ras „Klasse" steun toe voor een oppervlakte van in totaal 1 903 hectare.

15. In september 1995 en januari 1996 voerden de diensten van de Commissie in het Verenigd Koninkrijk twee inspecties uit.

11 — Richtlijn van de Commissie van 14 april 1972 tot vaststelling van de kenmerken en minimumeisen voor het onderzoek van rassen van landbouwgewassen (PB L 108, blz. 8).

Op 26 juli 1996 werd het inspectieverslag, samen met een door de directeur-generaal voor de Landbouw ondertekende brief aan de regering van het Verenigd Koninkrijk gezonden.

In deze brief werd de Britse autoriteiten meegedeeld dat naar aanleiding van de uitgevoerde inspecties bepaalde financiële correcties zouden plaatsvinden. Hoewel voor de grote oppervlakte waarop het ras „Klasse" werd verbouwd, de noodzaak van een studie naar de industriële levensvatbaarheid van dit ras werd aangevoerd, overwoog de Commissie dat de steun zou moeten worden beperkt tot oppervlakten die ondubbelzinnig als experimentele teelten konden worden aangeduid.

16. Op 18 juli 1997 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk formeel het resultaat van deze inspecties meegedeeld. Hoewel zij de mogelijkheid van steunverlening voor „studies naar de industriële levensvatbaarheid" erkent, wijst zij erop dat indien het Verenigd Koninkrijk geen bewijs van de verwerking van de oogst van het vlas „Klasse" zou kunnen leveren, de diensten die zich bezighouden met de goedkeuring van rekeningen de maximale oppervlakte voor de uitvoering van industriële tests zouden beperken tot 100 hectare.

17. Van oordeel dat er geen rechtsgrondslag was voor de beperking van de steun, schakelde de regering van het Verenigd Koninkrijk bij brief van 4 december 1997 het bemiddelingsorgaan in.

Dit bij beschikking 94/442/EG van de Commissie[12] opgerichte orgaan, dat tot taak heeft „de standpunten van de Commissie en een lidstaat nader tot elkaar te brengen indien deze uiteenlopen" (tweede overweging van de considerans), heeft in zijn eindrapport van 15 mei 1998[13] verklaard begrip te hebben voor de verbijstering van de Britse autoriteiten ten aanzien van het voorstel van de diensten van de Commissie om de oppervlakte die in aanmerking komt voor steun voor een ras in onderzoek met terugwerkende kracht te beperken tot 100 hectare. Voorts overwoog het bemiddelingsorgaan dat, hoewel de voorgestelde correctie excessief was, een vrij hoge vermindering van de steun gerechtvaardigd zou kunnen zijn.

18. Ondanks dit rapport handhaafde de Commissie haar standpunt dat een oppervlakte van 100 hectare ruimschoots voldoende was voor de betrokken experimentele proeven. De Britse autoriteiten bleven van mening dat voor de door de Commissie voorgestelde beperking elke rechtsgrondslag ontbeert.

In die omstandigheden gaf de Commissie op 3 februari 1999 de bestreden beschikking waarbij zij weigerde het door de Britse autoriteiten — naar haar mening — ten onrechte uitbetaalde bedrag van 869 283 GBP voor haar rekening te nemen.

12 — Beschikking van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PB L 182, blz. 45).

13 — Dat geen bindende kracht heeft (artikel 1, lid 2, sub a, van beschikking 94/442).

19. Van oordeel, dat deze beschikking niet in overeenstemming was met het recht, heeft het Verenigd Koninkrijk op 22 april 1999 beroep ingesteld bij het Hof strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van bestreden beschikking.

20. Het ras „Klasse" werd in mei 1997 opgenomen op de gemeenschappelijke lijst. Deze opname ging vergezeld van de aantekening dat dit ras niet eenduidig als voedings- of vezelras kon worden ingedeeld. In juli 1998 werd het ras „Klasse" van de Britse, en daarmee tevens van de gemeenschappelijke lijst geschrapt.

Argumenten van partijen

21. Tot staving van zijn verzoek tot nietigverklaring voert het Verenigd Koninkrijk de volgende vier middelen aan:

— de litigieuze beschikking is in strijd met verordening nr. 1164/89, aangezien deze geen bepaling bevat op grond waarvan de steun voor experimentele vezelvlas kan worden beperkt tot een oppervlakte van 100 hectare;

— de bestreden beschikking is onwettig op grond dat de Commissie niet de bevoegdheid heeft om de werkingssfeer van verordening nr. 1164/89 te beperken zonder de procedure van artikel 12 van verordening nr. 1308/70 in acht te nemen;

— de bestreden beschikking is arbitrair en niet gemotiveerd;

— voor zover de bestreden beschikking een beperking tot 100 hectare oplegt, is zij in werkelijkheid een regelgevende handeling met terugwerkende kracht, die in strijd is met de beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

Voorts vordert het Verenigd Koninkrijk verwijzing van de Commissie in de kosten.

22. De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep en verwijzing van het Verenigd Koninkrijk in de kosten.

Beoordeling van de middelen tot nietigverklaring

23. Allereerst moeten de aangevoerde middelen tot nietigverklaring worden geordend en gedeeltelijk opnieuw geformuleerd. De

door verzoekster onder vier rubrieken naar voren gebrachte argumenten vormen namelijk op zichzelf slechts twee, in voldoende mate gedifferentieerde middelen tot nietigverklaring.

Met de hierboven onder het eerste, het tweede en het vierde streepje aangehaalde argumenten betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de relevante bepalingen van de beschikking onwettig zijn, aangezien de Commissie deze alleen op basis van een adequate materiële rechtsgrondslag, dan wel in overeenstemming met de formeel voorgeschreven procedure, en in ieder geval niet met terugwerkende kracht had mogen vaststellen. Dit is het eerste middel.

Het argument dat de bestreden beschikking arbitrair en niet gemotiveerd is, kan als een tweede zelfstandig middel worden aangemerkt.

a) *Het eerste middel: de bestreden bepalingen zijn onwettig, aangezien de Commissie niet bevoegd was deze vast te stellen*

24. De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de litigieuze beschikking niet kan worden gebaseerd op verordening nr. 1164/89, aangezien deze niet voorziet in een beperking van de in het tweede streepje van artikel 2 ervan (teelt van vlasrassen die met het oog op de opneming in de rassenlijst van vezelvlassen bij de instanties van de lidstaten in onderzoek zijn) geregelde steun.

25. Verzoeker is van mening dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, bij gebreke van een norm die de oppervlakte waarvoor steun kan worden verleend beperkt tot 100 hectare, verplicht waren deze steun toe te kennen aan alle telers van het ras „Klasse" die een wettige steunaanvraag hadden ingediend. Bovendien is de totale oppervlakte van 1 903 hectare waarvoor steun werd aangevraagd, bescheiden, wanneer men in aanmerking neemt dat deze teelt bedoeld was om de bruikbaarheid van een nieuw ras voor industriële doeleinden te onderzoeken.

26. Voorts overweegt het Verenigd Koninkrijk dat voor zover de Commissie onder het voorwendsel van een administratieve beschikking een regelgevende maatregel heeft willen nemen om de werkingssfeer van verordening nr. 1164/89 te beperken, deze maatregel alleen daarom al onwettig is. Enerzijds zou de Commissie daarmee een bepaling van de steunregeling voor vlas hebben gewijzigd zonder gebruikmaking van de voorgeschreven procedure, die met name raadpleging van het bevoegde comité van beheer vereist (zie punt 5 hierboven). Anderzijds is een dergelijke maatregel in ieder geval een normatieve handeling met terugwerkende kracht, en in strijd met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

27. De Commissie stelt dat zelfs indien de toepasselijke gemeenschapsregeling geen uitdrukkelijke bovengrens vastlegt voor de ten behoeve van experimentele doeleinden ingezaaide oppervlakte vezelvlas, deze oppervlakte redelijk moet zijn en in verhouding moet staan tot het nagestreefde doel. Volgens de Commissie is de in artikel 2, tweede streepje, van verordening

nr. 1164/89 geregelde steun uitsluitend bestemd voor wetenschappelijke, en niet voor industriële doeleinden. Hiertoe beroept zij zich op richtlijn 72/180, die, ter verkrijging van betrouwbare gegevens, minimumeisen voor het inzaaien vastlegt en in dit verband bepaalt dat een beplante oppervlakte van 2 hectare voldoende is (zie punt 12 hierboven).

Dat de Commissie er in principe mee akkoord ging de steun uit te breiden tot de teelt ten behoeve van onderzoek naar de industriële levensvatbaarheid (zie punt 16 hierboven), moet volgens haar worden gezien als een tegemoetkoming. De Commissie meent echter, dat zij strikt genomen niet verplicht was om steun te financieren voor het uitvoeren van onderzoek naar de industriële levensvatbaarheid, aangezien zij geen enkel bewijs had dat de oogsten waarop de steun betrekking had, waren verwerkt. Bijgevolg moet de beslissing om de steun toe te kennen voor een oppervlakte van maximaal 100 hectare als een nadere genereuze tegemoetkoming worden beschouwd.

28. Ten slotte vraagt verweerster het Hof, verordening nr. 1164/89 uit te leggen in het licht van zijn rechtspraak inzake het verbod van rechtsmisbruik [14], waaraan concreet uitdrukking wordt gegeven door het verbod om de gemeenschapswetgeving aldus uit te leggen dat zij verplicht tot het toekennen van steun voor transacties die niet te goeder trouw [15] zijn verricht.

29. Het lijkt mij zinvol eerst de omvang van het onderhavige beroep tot nietigverklaring te bespreken. Dit beroep strekt — hoe kan het ook anders — tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, in zoverre hierbij goedkeuring werd geweigerd van de steunverlening voor de teelt van 1 903 hectare experimentele vezelvlas en deze steunverlening werd beperkt tot een oppervlakte van 100 hectare. Wellicht ten overvloede wijs ik er nog eens op dat het Hof van Justitie zich in het kader van artikel 173 van het Verdrag beperkt tot een uitspraak over de wettigheid van de bestreden handeling, door de juridische en feitelijke omstandigheden te onderzoeken die het gezag waarvan de handeling afkomstig is in overweging heeft genomen of had moeten nemen. Het Hof kan zich dus niet opwerpen als beroepsinstantie tegenover dit gezag, en niet met volledige rechtsmacht over de zaak oordelen. Bijgevolg is het Hof, anders dan bij artikel 172 EG-Verdrag (thans artikel 229 EG), niet bevoegd om de litigieuze beschikking te wijzigen of te vervangen. Daarom lijkt mij een beroep krachtens artikel 173 geen geschikt middel om te komen tot een Salomonsoordeel.

Dit gezegd hebbende, wil ik meteen al aangeven dat de handelwijze van de Commissie mijns inziens in casu niet voldoet aan de formele en materiële wettigheidsvereisten. Zoals ik hierna nog zal uiteenzetten, zijn de door de Commissie gekozen midde-

14 — Arresten van 3 december 1974, Van Binsbergen (33/74, Jurispr. blz. 1299); 10 januari 1985, Leclerc e.a. (229/83, Jurispr. blz. 1); 21 juni 1988, Lair (39/86, Jurispr. blz. 3161); 5 oktober 1994, TV 10 (C-23/93, Jurispr. blz. I-4795), en 2 mei 1996, Paletta (C-206/94, Jurispr. blz. I-2357).

15 — Arresten van 11 oktober 1977, Peter Cremer (125/76, Jurispr. blz. 1593); 27 oktober 1981, Schumacher e.a. (250/80, Jurispr. blz. 2465), en 3 maart 1993, General Milk Products (C-8/92, Jurispr. blz. I-779).

len, hoe legitiem het door haar beoogde doel ook lijkt, niet in overeenstemming met het recht.

30. Het is zaak het op dit geding toepasselijke, positieve recht nauwkeurig af te bakenen. De enige concreet toepasselijke bepaling is volgens mij artikel 2, tweede streepje, van verordening nr. 1164/89, dat bepaalt dat steun wordt toegekend „voor vlas dat is geteeld uit zaad van rassen (...) die met het oog op de opneming ervan in de rassenlijst van vlas dat voornamelijk voor de productie van vezels is bestemd, bij de instanties van de lidstaten in onderzoek zijn".

Op dit punt zijn partijen het eens. In eerste instantie heeft de Commissie aangevoerd dat dit voorschrift alleen betrekking had op wetenschappelijk onderzoek, en derhalve verwezen naar richtlijn 70/457, waaraan uitvoering is gegeven bij richtlijn 72/180 (zie punten 10-12 hierboven). De Commissie heeft zich evenwel pas sinds haar brief van 18 juli 1997 op het standpunt gesteld dat verordening nr. 1164/89 als grondslag voor de toekenning van steun voor „studies naar de industriële levensvatbaarheid" kan dienen.

Ik beperk me tot de vaststelling dat uit de bewoordingen van artikel 2 van deze verordening niet kan worden afgeleid dat de betrokken steun enkel voor wetenschappelijke doeleinden bestemd is, en elk soort industrieel onderzoek uitsluit.

31. In die omstandigheden was het Verenigd Koninkrijk gerechtigd, en zelfs verplicht, steun toe te kennen voor de zich in het industriële proefstadium bevindende teelt van een nieuw vlasras dat voor de productie van vezels is bestemd. Omgekeerd betekent dit dat de Commissie de steunverlening niet met een beroep op de aard van het verrichte onderzoek had mogen weigeren.

32. Wat de maximale oppervlakte betreft waarvoor deze steun kan worden toegekend, moet opnieuw worden vastgesteld dat de gemeenschapsregeling dienaangaande geen regels bevat. De Commissie geeft dit in haar brief van 18 juli 1997 zelf ook toe, al overweegt zij wel dat de grenzen van redelijkheid en proportionaliteit met het oog op het nagestreefde doel in acht moeten worden genomen. Ik ben het daarmee eens. Maar ofschoon de Commissie erkent dat verordening nr. 1164/89 als grondslag kan dienen voor de bevordering van industrieel onderzoek, heeft zij niet het minste bewijs aangedragen voor het feit dat de 1 903 beplante hectare vanuit dit oogpunt als excessief moet worden beschouwd.

33. Er bestaat dus geen enkele rechtsnorm op basis waarvan de Commissie bevoegd was te weigeren om de toegekende steun voor 1 903 hectare, beplant met het oog op studies naar de industriële levensvatbaarheid, voor haar rekening te nemen op grond dat deze excessief zou zijn.

34. De Commissie betoogt dat zij, bij gebreke van elk bewijs van verwerking van de oogsten, niet verplicht was om steun

toe te kennen voor experimentele doeleinden. Bovendien, zo voerde de Commissie ter terechtzitting aan, legt artikel 2, tweede streepje, van verordening nr. 1164/89, dat betrekking heeft op rassen die „bij de instanties van de lidstaten in onderzoek zijn", aan de lidstaten een bijzondere toezichtsverplichting op.

35. Ik kan het standpunt dat de tekst van het tweede streepje noodzakelijkerwijs een zwaardere verantwoordelijkheid oplegt aan de lidstaten bij de uitvoering van het onderzoek, niet delen. Naar mijn mening dient de door de Commissie aangehaalde zinsnede veeleer aldus te worden begrepen dat het hier gaat om *rassen die zijn onderworpen aan onderzoek door de instanties van de lidstaten*. Een andere uitleg zou betekenen dat elke niet rechtstreeks door de instanties van de lidstaten uitgevoerde analyse van steun moeten worden uitgesloten, hetgeen binnen het kader van het EOGFL bijzonder ongewoon zou zijn.

Wel accepteer ik dat de Commissie op grond van het tweede streepje van een lidstaat kan verlangen dat deze nagaat of de teelten waarvoor steun is toegekend bestemd zijn voor het verrichten van daadwerkelijk onderzoek naar de levensvatbaarheid. De lidstaat kan de steun weigeren of, in voorkomend geval, terugbetaling ervan eisen, indien hij constateert dat het vlas niet voor experimentele doeleinden werd geteeld, doch alleen om onrechtmatig te kunnen profiteren van de steunregeling. [16]

16 — Zie, mutatis mutandis, arrest General Milk Products, reeds aangehaald.

36. Een andere vraag is echter of de Commissie bij gebreke van dergelijke controles in casu gerechtigd was, de litigieuze beperking tot 100 hectare vast te stellen.

37. Wat dit aangaat, merk ik op dat de Commissie geen enkele samenhang heeft aangetoond tussen het ontbreken van het bewijs van verwerking van de oogst en de beperking tot 100 hectare van de maximale oppervlakte waarvoor steun kan worden toegekend. De door deze instelling ingestelde beperking zou gerechtvaardigd kunnen zijn, indien zij zou zijn berekend in verhouding tot de daadwerkelijk voor experimentele gewassen bestemde oppervlakte.

In haar brief van 18 juli 1997 bepaalt de Commissie zich evenwel ertoe, te beklemtonen dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk geen enkel bewijs hebben aangedragen waaruit blijkt dat echte onderzoeken hadden plaatsgevonden, en de gedeclareerde steun voor dit ras te beperken tot een oppervlakte van 100 hectare, naar haar mening de maximale oppervlakte voor het onderzoek van dit nieuwe ras.

Verweerster heeft nooit aangegeven waarop dit oordeel is gebaseerd.

38. Daarentegen beweert de Commissie thans, dat de inwilliging van steun voor

100 hectare een genereuze tegemoetkoming was. Deze bewering moet echter van de hand worden gewezen, aangezien zij in flagrante tegenspraak is met haar schriftelijke opmerkingen.

39. Het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat de Commissie niet bevoegd was om het bedrag van de vergoeding ter zake van de steun die wordt toegekend voor industriële experimenten met een nieuw vezelvlasras, te beperken tot een oppervlakte van 100 hectare.

40. In die omstandigheden moet het eerste middel tot nietigverklaring worden aanvaard.

b) *Het tweede middel: de bestreden beschikking is onwettig, aangezien zij arbitrair is en niet naar behoren gemotiveerd*

41. De regering van het Verenigd Koninkrijk voert aan dat de bestreden beschikking, voor zover zij de oppervlakte waarvoor steun kan worden toegekend beperkt tot 100 hectare, elke wetenschappelijke en technische grondslag ontbeert.

42. Volgens verzoeker volgt uit de rechtspraak van het Hof inzake de goedkeuring van rekeningen [17], dat het aan de Commissie staat het bewijs te leveren van het bestaan van een inbreuk op gemeenschapsregels. In de onderhavige zaak had de Commissie de beperking tot 100 hectare op gepaste wijze moeten rechtvaardigen. Haar enige verweermiddel bestaat uit de opmerking dat de oppervlakte van 1 903 hectare veel groter is dan dat wat vereist is om de in richtlijn 72/180 genoemde onderzoeken uit te voeren. Volgens verzoeker is deze richtlijn echter alleen van toepassing op het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, en niet op studies naar de industriële levensvatbaarheid, zoals in het onderhavige geval, zodat de bepalingen ervan hier niet relevant zijn.

43. Verzoeker is van mening dat de Commissie bij de vaststelling en motivering van de bestreden beschikking haar verplichtingen tot transparantie, coherentie en wetenschappelijke rechtvaardiging had moeten nakomen. Een dergelijke rechtvaardiging heeft de Commissie echter zowel in haar briefwisseling met de regering van het Verenigd Koninkrijk, als tegenover het bemiddelingsorgaan achterwege gelaten, zodat de beschikking als arbitrair moet worden aangemerkt.

44. De Commissie wijst er in de eerste plaats op dat de draagwijdte van de motiveringsplicht niet alleen afhangt van de tekst van de beschikking, maar ook van haar context en, in het bijzonder, de

17 — Arrest van 19 februari 1991, Italië/Commissie (C-281/89, Jurispr. blz. I-347).

daarmee samenhangende stukken op basis waarvan zij werd vastgesteld. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de motivering van een beschikking als toereikend te beschouwen wanneer de betrokken lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding ervan en dus bekend was met de redenen van haar vaststelling. [18]

45. Verweerster stelt dat zij de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk in de onderhavige zaak volledig heeft geïnformeerd — met name in de bij haar brief van 26 juli 1996 en de beschikking gevoegde rapporten — inzake haar standpunt dat de teelten niet als experimenteel konden worden beschouwd, en niet voldeden aan de in artikel 2 van verordening nr. 1164/89 gestelde voorwaarden.

46. De redenen die de Commissie aanvoert om de litigieuze bepaling te rechtvaardigen, lijken mij bijzonder zwak.

47. Het door de Commissie in haar formele mededeling van 18 juli 1997 gehanteerde criterium verschilt van dat in het bij de beschikking gevoegde syntheseverslag. Zo staat in de mededeling, dat de dienst voor de goedkeuring van rekeningen een oppervlakte van maximaal 100 hectare toelaatbaar acht voor een industrieel onderzoek. In het verslag daarentegen staat dat dit de maximaal noodzakelijke oppervlakte is voor het in richtlijn 72/180 genoemde onderzoek, dat een onderzoek ten behoeve van wetenschappelijke doeleinden is.

Daarentegen is in de memorie van dupliek het begrip „industrieel onderzoek" uit de argumentatie van de Commissie verdwenen, en is de 100 hectare niet langer de maximale oppervlakte voor dat doel, doch enkel een genereuze tegemoetkoming van de zijde van verweerster.

48. De wisselvalligheid van het standpunt van deze gemeenschapsinstelling blijft echter niet beperkt tot dit punt. Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk aangeeft, stelt de Commissie in haar briefwisseling en in haar verweerschrift maar liefst vijf verschillende criteria voor om te bepalen welke oppervlakte in aanmerking komt voor financiering door het EOGFL.

49. Zo stelt verweerster in punt 16 van haar verweerschrift dat de maximale oppervlakte die in aanmerking komt voor steun bestaat uit de 2 hectare die richtlijn 72/180 noemt. In punt 14 van hetzelfde document

18 — Arresten van 13 december 1990, Nederland/Commissie (C-22/89, Jurispr. blz. I-4799); 1 oktober 1998, Nederland/Commissie (C-27/94, Jurispr. blz. I-5581), en 22 april 1999, Nederland/Commissie (C-28/94, Jurispr. blz. I-1973).

daarentegen betoogt zij dat deze oppervlakte van 2 hectare slechts een minimum is en dat het ook mogelijk is om steun toe te kennen voor een grotere oppervlakte. Evenmin mag worden voorbijgegaan aan de criteria die genoemd worden in het bij de beschikking gevoegde syntheseverslag en in de formele mededeling van 18 juli 1997. Ten slotte was het toekennen van steun volgens het inspectieverslag van 1996 alleen toelaatbaar voor oppervlakten die zonder enige twijfel als experimentele teelten konden worden aangeduid.

50. Uit het voorgaande volgt, dat het in de formele mededeling van 18 juli 1997 gehanteerde criterium slechts één van de vele criteria is die door de Commissie naar voren zijn gebracht.

Ter terechtzitting heeft de Commissie bijzonder veel nadruk gelegd op het feit dat het Verenigd Koninkrijk geen bewijs van verwerking van de oogst heeft geleverd. Deze rechtvaardigingsgrond is echter in tegenspraak met de andere argumenten van deze gemeenschapsinstelling, met name met het feit dat zij bereid was om een tot 100 hectare geteeld vlas beperkte steun toe te kennen. Immers, als dit ontbreken van een bewijs van verwerking, zoals de Commissie stelt, de beslissende reden vormde voor de afwijzing, dan moet hieruit worden geconcludeerd dat indien het Verenigd Koninkrijk het bewijs voor de verwerking van de oogst en de uitvoering van de onderzoeken had geleverd, de steun in volle omvang zou zijn toegekend. Dit zou echter weer in strijd zijn met de inhoud van de beschikking, die de mogelijk voor steun in aanmerking komende oppervlakte beperkt tot 100 hectare. Ten slotte, zoals ik reeds eerder heb aangegeven, vindt het argument dat de Commissie de steun voor deze oppervlakte uit generositeit zou hebben gefinancierd, buiten dat het te laat is aangevoerd, geen steun in de stukken.

51. In die omstandigheden kan niet worden aangenomen dat de Commissie heeft voldaan aan haar verplichting tot adequate motivering van haar beschikking om het steunbedrag te beperken tot een oppervlakte van 100 hectare.

52. Mitsdien moet ook het tweede middel worden aanvaard.

Kosten

53. Aangezien de middelen van het Verenigd Koninkrijk moeten worden aanvaard, dient de Commissie, overeenkomstig artikel 69, lid 2, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering te worden verwezen in de kosten.

Conclusie

54. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging:

1) beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven, nietig te verklaren, voor zover hierbij wordt geweigerd de som van 869 283 GBP, ter zake van financiële steun die het Verenigd Koninkrijk als voorschot heeft uitbetaald uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1164/89 van de Commissie van 28 april 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vezelvlas en hennep, voor rekening van dit Fonds te laten komen;

2) de Commissie van de Europese Gemeenschappen te verwijzen in de kosten.