FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 11 maj 2000 *

1. Förenade kungariket har med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) ifrågasatt kommissionens beslut 1999/187/EG av den 3 februari 1999 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 (EUGFJ) [1] (nedan kallat beslutet). Talan syftar närmare bestämt till ogiltigförklaring av den bestämmelse i vilken vägras finansiering genom denna fond av ett belopp om 869 283 GBP, vilket ingår i den ekonomiska ersättning som Förenade kungariket betalade i förskott till brittiska jordbrukare i enlighet med kommissionens förordning (EEG) nr 1164/89 av den 28 april 1989 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa. [2]

2. Förenade kungariket och kommissionen är oeniga om det antal hektar på vilka odlas en försökssort av spånadslin som kan beviljas gemenskapsstöd inom ramen för en studie av linets industriella användbarhet. Sökanden har understrukit att det saknas rättsregler på området och gjort gällande sin goda tro vid tolkningen och tillämpningen av de bestämmelser som var i kraft vid den aktuella tiden. Sökanden begär därför ersättning för hela den odlade arealen, nämligen 1 903 hektar. Svaranden har för sin del hävdat att det enda syftet med den omtvistade odlingen var att erhålla gemenskapsstöd och har insisterat på att stödet skall begränsas till 100 hektar.

3. När förevarande tvist beskrivs på detta sätt förefaller den kräva en salomonisk lösning. Karaktären av talan om ogiltigförklaring, och den begränsade kontroll som är möjlig genom denna, förenad med avsaknaden av bevis för ond tro när stöden beviljades, bristerna i de av kommissionen antagna bestämmelserna och avsaknaden av ett objektivt kriterium för att motivera dess beslut är omständigheter som gör att man emellertid inte skall följa konungens bland domare exempel att dela det omtvistade föremålet för att tillfredsställa båda parter.

Tvisteföremålet skall således inte delas i två, vilket var den rike Salomos [3] första beslut, och inte heller skall, som i hans

* Originalspråk: spanska.

1 — EGT L 61, s. 37.

2 — EGT L 121, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 33.

3 — Om Salomo berättas att han hade lika mycket pengar som det fanns sten, fyrtiotusen hästar, sjuhundra hustrur och trehundra älskarinnor och att han offrade trettio oxar om dagen.

andra beslut, tvisten avgöras genom ett psykologiskt genomskådande av parterna.[4] Man måste nöja sig med en prosaisk rättslig prövning.

Tillämpliga bestämmelser

4. Genom rådets förordning (EEG) nr 1308/70[5] upprättades en gemensam organisation av marknaden för lin och hampa. I artikel 4, i den lydelse som är i fråga i förevarande mål,[6] föreskrivs följande:

"1. Ett stödsystem skall införas för lin som odlats inom gemenskapen och som huvudsakligen är avsett för fiberframställning och för hampa som odlats inom gemenskapen.

...

Stödbeloppet, som skall vara enhetligt inom hela gemenskapen för var och en av dessa produkter, skall fastställas varje år.

2. Stödbeloppet skall fastställas per hektar sådd och skördad areal för att garantera en jämn balans mellan den produktionsvolym som behövs inom gemenskapen och den mängd som kan avsättas på marknaden....

...".

5. Enligt artikel 4.4 och 4.5 skall rådet och kommissionen anta tillämpningsföreskrifter för stödet. I artikel 12 fastställs det förfarande som kommissionen skall följa för att bland annat anta sådana föreskrifter. I detta förfarande ingår att en förvaltningskommitté skall konsulteras.

6. Med stöd av sina respektive behörigheter antog rådet allmänna bestämmelser, särskilt bestämmelser avseende kontroll av rätten till stöd,[7] medan kommissionen fastställde tillämpningsföreskrifter genom att anta förordning nr 1164/89.

4 — Bibeln, Första konungaboken, tredje kapitlet, verserna 16—28 (E. Nácar och A. Colunga, redaktörer: direkt översättning från originalspråken, Madrid 1968). Se även Carbonnier, J.: *Flexible droit*, Paris, 1992, s. 361 ff.

5 — Rådets förordning nr 1308/70 av den 29 juni 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa (EGT L 146, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 35).

6 — Som följer av senare ändringar som införts, såvitt är av intresse i målet, genom rådets förordning (EEG) nr 814/76 av den 6 april 1976 (EGT L 94, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 7, s. 33), nr 2057/92 av den 30 juni 1992 (EGT L 215, s. 16; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 191) och nr 1557/93 av den 14 juni 1993 (EGT L 154, s. 26).

7 — Rådets förordning (EEG) nr 619/71 av den 22 mars 1971 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa (EGT L 72, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 166).

7. Vid den ifrågavarande tiden föreskrevs följande i artikel 2 i förordning nr 1164/89:

"Stöd skall beviljas för lin av de sorter som

— anges i bilaga A, eller

— för närvarande granskas av medlemsstaternas myndigheter för intagande i sortlista över linsorter som huvudsakligen är avsedda för fiberproduktion."

Bestämmelsen i den andra strecksatsen infördes genom förordning (EEG) nr 174/81. [8] Enligt det andra övervägandet i denna förordning motiverades införandet av att nya sorters spånadslin som skulle granskas av medlemsstaternas myndigheter i syfte att de skulle tas in i sortlistan annars skulle uteslutas från stödsystemet, vilket skulle kunna bromsa utvecklingen av nya sorter.

8. Det skall påpekas att denna andra strecksats, om vars tolkning parterna är oense, avskaffades genom förordning (EG) nr 624/97 [9], eftersom erfarenheten hade visat på "nödvändigheten att anpassa vissa föreskrifter för att förhindra eventuellt missbruk" (femte övervägandet).

9. Den sortlista till vilken hänvisas i den andra strecksatsen i artikel 2 i förordning nr 1164/89 regleras i direktiv 70/457/EEG. [10] I artikel 1.2 i detta direktiv fastställs att "[d]en gemensamma sortlistan skall sammanställas på basis av medlemsstaternas nationella listor".

Således skall intagande göras i någon av de nationella listorna över sorter som godkänts officiellt för certifiering och utsläppande på marknaden (artikel 3.1). Efter en period om två till tre år gäller fri rörlighet inom gemenskapen för utsäde och uppförökningsmaterial av en sort som godkänts i en eller flera medlemsstater och sorten tas in i den gemensamma sortlistan vilken publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (artiklarna 15, 16 och 18). Om ingen medlemsstat har någon invändning kan sorten tas in före denna tidsfrist ("snabbt förfarande" — artikel 15.5).

8 — Kommissionens förordning (EEG) nr 174/81 av den 22 januari 1981 om ändring av förordning (EEG) nr 771/74 om tillämpningsföreskrifter beträffande stöd till lin och hampa (EGT L 20, s. 13).

9 — Kommissionens förordning (EG) nr 624/97 av den 8 april 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 1164/89 om närmare bestämmelser om stödet för spånadslin och hampa (EGT L 95, s. 8).

10 — Rådets direktiv 70/457/EEG av den 29 september 1970 om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter (EGT L 225, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 89).

10. Enligt artikel 4 i direktiv 70/457 kan endast en sort som är "särskiljbar, stabil och tillräckligt enhetlig" och som har "tillfredsställande odlingsvärde" tas in i den gemensamma sortlistan. I artikel 7.1 i direktivet anges att medlemsstaterna skall vidta åtgärder så att godkännandet av sorter skall baseras på resultaten från officiella undersökningar, i synnerhet odlingsförsök, avseende ett tillräckligt antal egenskaper för att beskriva sorten. De metoder som används för att fastställa dessa egenskaper skall vara exakta och tillförlitliga.

11. Enligt artikel 7.2 skall kommissionen fastställa

a) minsta antal egenskaper som skall ingå i undersökning av de olika arterna, och

b) minimikrav för utförande av undersökningarna.

12. Den senare bestämmelsen infördes genom direktiv 72/180/CEE. [11] I bilaga 1, del A, punkt 5.6, i direktivet fastställs allmänna minimikrav för kontroller av lin vad gäller kriterierna avseende särskiljbarhet, stabilitet och enhetlighet och föreskrivs att de skall genomföras i åtminstone två parceller med tvåtusen plantor per parcell. Enligt kommissionens påståenden, vilka sökanden inte har ifrågasatt, är dessa krav uppfyllda vid en odlingsareal om ungefär två hektar.

Bakgrund

13. År 1994 började flera jordbrukare i Förenade kungariket att på försök odla en ny sorts spånadslin som kallades "Klasse" i förhoppningen att den skulle kunna användas i fiberproduktion för bilindustrin. Sorten "Klasse" blev föremål för olika undersökningar och togs in i den brittiska nationella sortlistan över spånadslin i december 1996. Den har emellertid aldrig varit med i bilaga A till förordning nr 1164/89.

14. Under räkenskapsåret 1995 beviljade Förenade kungarikets regering med stöd av artikel 2 i förordning nr 1164/89 stöd till odlarna av sorten "Klasse" för en sammanlagd odlingsareal om 1 903 hektar.

15. Kommissionens tjänstemän genomförde två inspektionsbesök i Förenade kungariket, i september 1995 och i januari

11 — Kommissionens direktiv 72/180/EEG av den 14 april 1972 om fastställande av egenskaper och minimikrav för kontroll av sorter av lantbruksväxter (EGT L 108, s. 8; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 130).

1996. Inspektionsrapporten jämte en skrivelse undertecknad av generaldirektören för jordbruk sändes till Förenade kungarikets regering den 26 juli 1996.

I denna skrivelse underrättades de brittiska myndigheterna om att vissa finansiella korrigeringar kunde förutses till följd av de genomförda inspektionerna. Trots att den stora odlingsareal som innehöll sorten "Klasse" hade motiverats med behovet av att genomföra studier av dess industriella användbarhet, ansåg kommissionen att stödet skulle ha begränsats till odlingsareal som utan tvekan kunde fastställas som försöksodlingar.

16. Den 18 juli 1997 sände kommissionen ett formellt meddelande till Förenade kungariket om resultatet av sina kontroller. I detta accepterade kommissionen möjligheten att bevilja stöd för "studier av industriell användbarhet", men påpekade att om Förenade kungariket inte kunde styrka att skörden av lin av sorten "Klasse" hade bearbetats, skulle den maximala areal som vid avslutet av räkenskaperna kunde godkännas för industriella undersökningar inte överstiga 100 hektar.

17. Förenade kungarikets regering ansåg att begränsningen av stödet saknade rättslig grund och hänsköt genom skrivelse av den 4 december 1997 frågan till förlikningsorganet.

Detta organ, som inrättades genom kommissionens beslut 94/442/EG [12] för att "möjliggöra en sammanjämkning då en medlemsstat och kommissionen har skiljaktiga ståndpunkter", uttryckte i sin slutrapport av den 15 maj 1998 [13] sin förståelse för de brittiska myndigheternas förvåning över förslaget att retroaktivt begränsa den areal för vilken stöd kunde beviljas för en sort som studerades till 100 hektar. Förlikningsorganet ansåg vidare att även om den föreslagna korrigeringen var för hög, kunde en relativt stor minskning av stödet vara motiverad.

18. Trots innehållet i denna rapport vidhöll kommissionen sin ståndpunkt att en areal om 100 hektar var mer än tillräcklig för försök med en ny sort. De brittiska myndigheterna ansåg för sin del fortfarande att det inte fanns någon rättslig grund för den av kommissionen föreslagna begränsningen.

Kommissionen antog mot denna bakgrund den 3 februari 1999 det omtvistade beslutet, i vilket den vägrade att ersätta ett belopp om 869 283 GBP som enligt dess mening hade felaktigt utbetalats av de brittiska myndigheterna.

12 — Kommissionens beslut av den 1 juli 1994 om ett förlikningsförfarande i samband med räkenskapsavslutet för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 182, s. 45; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 78).

13 — Vilken inte är tvingande [artikel 1.2 a) i beslut 94/442].

19. Förenade kungariket, som ansåg att kommissionens beslut inte var rättsenligt, väckte talan vid domstolen den 22 april 1999 och yrkade att det omtvistade beslutet skulle delvis ogiltigförklaras.

20. Sorten "Klasse" togs in i den gemensamma sortlistan i maj 1997. Dess intagande åtföljdes av ett meddelande i vilket påpekades att den inte var klart klassificerbar som vare sig en sorts foderlin eller spånadslin. I juli 1998 upphävdes intagandet av sorten "Klasse" i den brittiska sortlistan och följaktligen i den gemensamma sortlistan.

Parternas yrkanden

21. Förenade kungariket har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring åberopat följande fyra grunder:

— det ifrågasatta beslutet strider mot förordning nr 1164/89, eftersom denna inte innehåller någon bestämmelse som gör det möjligt att begränsa stödet för försöksodling av spånadslin till en areal om 100 hektar,

— det ifrågasatta beslutet är rättsstridigt, eftersom kommissionen inte har behörighet att begränsa räckvidden av förordning nr 1164/89 utan att följa det förfarande som föreskrivs i artikel 12 i förordning nr 1308/70,

— beslutet är godtyckligt och saknar motivering, och

— när i beslutet föreskrivs en gräns om 100 hektar är beslutet en rättsakt med retroaktiv verkan och strider därmed mot principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar.

Förenade kungariket har vidare yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

22. Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas och att Förenade kungariket skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av grunderna för ogiltigförklaring

23. Inledningsvis skall de åberopade grunderna för ogiltigförklaring ges en delvis ny ordning och lydelse. De argument som

sökanden har ordnat under fyra rubriker utgör i själva verket endast två tillräckligt särskilda grunder för ogiltigförklaring.

Genom argumenten i den första, den andra och den fjärde strecksatsen hävdar Förenade kungariket att de relevanta bestämmelserna i det ifrågasatta beslutet är rättsstridiga, eftersom kommissionen endast skulle ha kunnat anta dem på grundval av en lämplig rättslig materiell grund eller genom att följa det föreskrivna formella förfarandet och under alla förhållanden utan att ge dem retroaktiv verkan. Detta är den första grunden.

Påståendet att det omtvistade beslutet är godtyckligt och saknar motivering kan utgöra en andra självständig grund.

a) *Den första grunden: de ifrågasatta bestämmelserna är rättsstridiga eftersom kommissionen inte var behörig att anta dem*

24. Förenade kungarikets regering har hävdat att det omtvistade beslutet inte kan grundas på förordning nr 1164/89, eftersom det inte i denna föreskrivs någon begränsning för de stöd som avses i den andra strecksatsen i artikel 2 (odling av linsorter som granskas av medlemsstaternas myndigheter för intagande i sortlista över spånadslin).

25. Enligt sökanden hade myndigheterna i Förenade kungariket i avsaknad av bestämmelser som begränsade den areal som kunde erhålla stöd till 100 hektar en skyldighet att bevilja detta till alla odlare av sorten "Klasse" som lagligen ansökte om det. För det andra är den sammanlagda arealen om 1 903 hektar för vilken stöd beviljades blygsam, om det beaktas att man genom denna odling avsåg utröna den nya sortens industriella användbarhet.

26. Förenade kungariket anser vidare att även om kommissionen under sken av ett administrativt beslut hade försökt anta en författning av förordningskaraktär i syfte att begränsa räckvidden av förordning nr 1164/89, skulle detta beslut ändå, av just denna anledning, vara rättsstridigt. För det första skulle om så var fallet kommissionen ha ändrat en bestämmelse i stödsystemet för lin utan att följa det föreskrivna förfarandet, i vilket krävdes bland annat samråd med den ifrågavarande förvaltningskommittén (se punkt 5 ovan). För det andra skulle en sådan åtgärd under alla förhållanden utgöra en rättsakt med retroaktiv verkan och åsidosätta principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar.

27. Kommissionen har för sin del hävdat att även om det inte i de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna uttryckligen fastställs en maximinivå för den areal på vilken odlas spånadslin för försök, skall dess omfattning emellertid inte överskrida gränserna för vad som är rimligt och proportionellt i förhållande till de eftersträvade målen. Enligt kommissionen var det stöd som föreskrevs i artikel 2 andra

strecksatsen i förordning nr 1164/89 enbart avsett för vetenskapliga undersökningar och inte industriproduktion. Svaranden har därvid åberopat direktiv 72/180, i vilket föreskrivs vissa villkor avseende minimisådd i syfte att få tillförlitliga uppgifter och i vilket föreskrivs att två hektar försöksodling är tillräckligt för detta ändamål (se punkt 12 ovan).

Kommissionen har därför hävdat att även om den accepterade principen att utvidga stöd till försöksodling avseende industriell användbarhet (se punkt 16 ovan), gjorde den det som ett tillmötesgående gentemot Förenade kungariket. Kommissionen anser likväl att den strikt talat inte var skyldig att finansiera ett stöd för genomförande av studier av användbarhet utan att det hade lagts fram det minsta bevis för att den skörd som stödet avsåg hade bearbetats. Beslutet att bevilja stöd upp till en gräns om 100 hektar skulle följaktligen ses som en välvillig åtgärd.

28. Svaranden har slutligen begärt att domstolen skall tolka förordning nr 1164/89 mot bakgrund av sin rättspraxis avseende förbudet mot missbruk av rättigheter [14], av vilken uttryckligen följer ett förbud att tolka gemenskapslagstiftningen så, att stöd beviljas för transaktioner som inte genomförts i god tro. [15]

29. Jag anser att det inledningsvis kan vara värdefullt att erinra om omfattningen av förevarande talan om ogiltigförklaring. Den syftar till att — vilket inte skulle kunna göras på något annat sätt — upphäva de bestämmelser i det ifrågasatta beslutet genom vilka ersättning vägrades för stöd som hade beviljats för försöksodling av 1 903 hektar spånadslin och en finansiering av stöd godtogs för endast 100 hektar. Det kan förefalla onödigt att upprepa det, men inom ramen för artikel 173 i EG-fördraget begränsar sig domstolen till att pröva lagenligheten av den ifrågasatta rättsakten genom att undersöka de faktiska och rättsliga omständigheter som den myndighet som antog rättsakten beaktade eller borde ha beaktat. Det ankommer således inte på domstolen att vara appellationsinstans i förhållande till denna myndighet eller att ha full prövningsrätt i målet. Härav följer, i motsats till vad som gäller beträffande artikel 172 i EG-fördraget (nu artikel 229 EG), att domstolen inte har behörighet att vare sig ändra det omtvistade beslutet eller ersätta det med en annan rättsakt. Av dessa skäl tror jag inte att en talan enligt artikel 173 är en lämplig väg för salomoniska beslut.

När detta är sagt kan jag i förväg förklara att jag inte är övertygad om att kommissionens i förevarande fall har agerat med iakttagande av kraven på formell och materiell rättsenlighet. Som jag skall förklara nedan är, även om kommissionens

14 — Dom av den 3 december 1974 i mål 33/74, Van Binsbergen (REG 1974, s. 1299; svensk specialutgåva, volym 2, s. 379), av den 5 oktober 1994 i mål C-23/93, TV 10 (REG 1994, s. I-4795; svensk specialutgåva, volym 16, s. 159), av den 10 januari 1985 i mål 229/83, Leclerc m.fl. (REG 1985, s. 1; svensk specialutgåva, volym 8, s. 1), av den 21 juni 1988 i mål 39/86, Lair (REG 1988, s. 3161; svensk specialutgåva, volym 9, s. 475), och av den 2 maj 1996 i mål C-206/94, Brennet (REG 1996, s. I-2357).

15 — Dom av den 11 oktober 1977 i mål 125/76, BALM (REG 1977, s. 1593), av den 27 oktober 1981 i mål 250/80, Töpfer (REG 1981, s. 2465), och av den 3 mars 1993 i mål C-8/92, General Milk Products (REG 1993, s. I-779).

syfte är berättigat, de använda åtgärderna inte rättsenliga.

30. Var gränserna för gällande rätt går i tvisten måste avgränsas med exakthet. Enligt min mening är den enda bestämmelse som är tillämplig i förevarande fall den i den andra strecksatsen i artikel 2 i förordning nr 1164/89, enligt vilken stöd beviljas "för lin av de sorter som... för närvarande granskas av medlemsstaternas myndigheter för intagande i sortlista över linsorter som huvudsakligen är avsedda för fiberproduktion".

Parterna är eniga på denna punkt. Kommissionen hävdade inledningsvis att denna bestämmelse endast avsåg vetenskapliga försök och att den följaktligen hänvisade till direktiv 70/457 som i sin tur hänvisade till direktiv 72/180 (se punkterna 10—12 ovan). Åtminstone sedan sin skrivelse av den 18 juli 1997 har kommissionen emellertid accepterat att förordning nr 1164/89 kan utgöra grund för att bevilja stöd avseende "studier av industriell användbarhet".

För min del begränsar jag mig till att konstatera att det inte följer av artikel 2 i denna förordning att stödet har vetenskapliga försök som enda mål och att alla industriella försök är uteslutna.

31. Under dessa förhållanden var Förenade kungariket behörigt, och även skyldigt, att bevilja stöd för odling för industriella försök med en ny linsort för fiberproduktion. Detta innebär motsatsvis att kommissionen inte hade rätt att vägra ersättning för det beviljade stödet på grund av de genomförda försökens karaktär.

32. Vad beträffar den maximala areal för vilken detta stöd kunde beviljas skall det åter medges att det inte finns någon sådan föreskrift i gemenskapsbestämmelserna. Kommissionen medgav själv detta i sin skrivelse av den 18 juli 1997, även om den ansåg att gränserna för vad som var rimligt och proportionellt i förhållande till de eftersträvade målen skulle iakttas. Jag är enig med kommissionen. Emellertid har kommissionen, fastän den har medgett att förordning nr 1164/89 kan utgöra grund för stöd till industriella försök, inte lagt fram något bevis för att de odlade 1 903 hektaren skall anses vara för stor areal för detta syfte.

33. Det fanns således inte någon bestämmelse som gav kommissionen behörighet att vägra ersätta det stöd som hade beviljats för de 1 903 hektaren som hade såtts för försök avseende industriell användbarhet på den grunden att stödet var för stort.

34. Kommissionen har hävdat att den i avsaknad av bevis för att skörden hade bearbetats inte var skyldig att godta ett

stöd som hade beviljats för försök. Som den anförde vid förhandlingen ålades medlemsstaterna vidare enligt ordalydelsen i artikel 2 andra strecksatsen i förordning nr 1164/89, i vilken hänvisas till sorter som "granskas av medlemsstaternas myndigheter", en skyldighet att vara särskilt vaksamma.

35. Jag delar inte ståndpunkten att formuleringen av den andra strecksatsen nödvändigtvis stärker medlemsstaternas ansvar vad gäller utförandet av försöken. Enligt min mening skall det uttryck som kommissionen har betonat snarare förstås som *sorter som myndigheterna låter granska.* Om så inte vore fallet skulle alla granskningar som inte utförs direkt av dessa myndigheter uteslutas från rätten till stöd, vilket skulle framstå som särskilt underligt inom ramen för EUGFJ.

Jag medger däremot att kommissionen på grundval av den andra strecksatsen kan kräva av en medlemsstat att den kontrollerar att de odlingar som får stöd har varit avsedda för riktiga användbarhetsförsök. Medlemsstaten kan för sin del vägra stöd eller i förekommande fall kräva återbetalning om den finner att linet inte odlades i försökssyfte utan endast i syfte att otillbörligt utnyttja stödsystemet. [16]

16 — Se, i tillämpliga delar, den ovannämnda domen av den 3 mars 1993 i målet General Milk Products.

36. Det är emellertid en helt annan fråga huruvida kommissionen i avsaknad av sådana kontroller hade behörighet att begränsa arealen till 100 hektar.

37. I detta avseende måste jag säga att kommissionen inte har visat något samband mellan avsaknaden av bevis för bearbetning av skörden och begränsningen till 100 hektar av den maximala areal som kan erhålla stöd. Den minskning som denna institution har föreskrivit skulle kunna framstå som berättigad om den beräknades i förhållande till den odlingsareal som verkligen användes till försök.

Kommissionen begränsade sig emellertid i sin skrivelse av den 18 juli 1997 till att påpeka att Förenade kungarikets myndigheter inte hade lagt fram något bevis för att verkliga försök hade genomförts, samtidigt som den vägrade att ersätta hela den utgift som hade deklarerats för denna sort till den del som den översteg 100 hektar, vilken enligt dess mening var den maximala areal som var nödvändig för att genomföra försöken med denna nya sort.

Svaranden har aldrig förklarat vilken grunden är för denna bedömning.

38. Efter att tidigare ha påstått motsatsen har kommissionen nu hävdat att stödet för

100 hektar godtogs av välvilja. Detta påstående skall förkastas eftersom det står i klar motsättning till vad kommissionen har anfört i sina skrivelser.

39. Med hänsyn till detta kommer jag till slutsatsen att kommissionen inte var behörig att minska den ersättning för stöd som hade beviljats för industriella försök med en ny sorts spånadslin till ett belopp avseende 100 hektar.

40. Mot denna bakgrund skall talan bifallas på den första grunden för ogiltigförklaring.

b) *Den andra grunden: det omtvistade beslutet är rättsstridigt eftersom det dels inte är vederbörligt motiverat, dels är godtyckligt*

41. Förenade kungarikets regering har hävdat att det omtvistade beslutet till den del som den areal som kan erhålla stöd begränsas till 100 hektar saknar vetenskaplig eller teknisk motivering.

42. Enligt sökanden följer det av domstolens rättspraxis om avslut av räkenskaper [17] att kommissionen skall styrka en överträdelse av gemenskapsbestämmelserna. I förevarande mål skulle kommissionen på ett lämpligt sätt ha motiverat införandet av en gräns om 100 hektar. Det enda försvar som har åberopats är en uppgift att arealen om 1 903 hektar kraftigt översteg den som var nödvändig för att genomföra de kontroller som nämns i direktiv 72/180. Enligt sökandens mening är emellertid detta direktiv tillämpligt endast på vetenskapliga kontroller och avser inte studier över industriell användbarhet som i förevarande fall, för vilka direktivets bestämmelser saknar relevans.

43. Enligt sökanden skulle kommissionen när den antog och motiverade det omtvistade beslutet ha uppfyllt sin skyldighet vad gäller insyn, konsekvens och vetenskapligt stöd. Trots detta lade den inte fram något sådant stöd vare sig i skriftväxlingen med den brittiska regeringen eller inför förlikningsorganet. Beslutet skall därför anses godtyckligt.

44. Kommissionen har för det första erinrat om att omfattningen av motiveringsskyldigheten inte endast beror på beslutets avfattning utan även på dess sammanhang och i synnerhet på sammanhängande hand-

17 — Dom av den 19 februari 1991 i mål C-281/89, Italien mot kommissionen (REG 1991, s. I-347).

lingar med stöd av vilka beslutet har antagits. Enligt domstolens fasta rättspraxis måste motiveringen till ett beslut anses vara tillräcklig, då den stat till vilken det är riktat har varit nära knuten till den process i vilken beslutet har utarbetats och medveten om skälen som ledde fram till att det antogs. [18]

45. Kommissionen har vidare hävdat att den i förevarande fall gav Förenade kungarikets myndigheter fullständig information om sin ståndpunkt, vilken kommissionen utvecklade särskilt i de rapporter som den bifogade till sin skrivelse av den 26 juli 1996 och till beslutet. Enligt denna ståndpunkt kunde odlingarna inte anses som försöksodlingar och uppfyllde inte villkoren i artikel 2 i förordning nr 1164/89.

46. De skäl som kommissionen har anfört för att rättfärdiga den omtvistade bestämmelsen framstår för mig som synnerligen tveksamma.

47. Det kriterium som kommissionen använde i sin formella skrivelse av den 18 juli 1997 skiljer sig från det i den sammanfattande rapporten som var bifogad till beslutet. I den förstnämnda handlingen angavs att de 100 hektaren utgjorde den maximala areal som kommissionens tjänstemän godtog för industriella försök vid avslutet av räkenskaperna. I den andra var emellertid denna areal den maximala arealen för de kontroller som avses i direktiv 72/189, det vill säga för vetenskapliga syften.

I dupliksskrivelsen förekommer emellertid begreppet industriella försök inte i kommissionens kriterium och de 100 hektaren utgör inte längre den maximala arealen för detta syfte utan endast en generös och ovanlig åtgärd av svaranden.

48. Flyktigheten i gemenskapsinstitutionens kriterium går emellertid ännu längre. Som Förenade kungarikets regering har understrukit föreslog kommissionen i sin skriftväxling och i sitt skriftliga svaromål så många som fem olika kriterier för att fastställa den areal som kunde finansieras genom EUGFJ.

49. Svaranden har således i punkt 16 i sitt svaromål hävdat att den maximala arealen för stöd var de två hektar som anges i direktiv 72/180. Svaranden har däremot i punkt 14 i samma skrivelse hävdat att

18 — Dom av den 13 december 1990 i mål C-22/89, Nederländerna mot kommissionen (REG 1990, s. I-4799), av den 1 oktober 1998 i mål C-27/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1998, s. I-5581), och av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1999, s. I-1973).

denna areal om två hektar endast är ett minimikrav och att det följaktligen är möjligt att bevilja stöd för en större areal. Man skall inte heller glömma de ovannämnda kriterierna i dels den sammanfattande rapporten som var bifogad till beslutet, dels den formella skrivelsen av den 18 juli 1997. Slutligen var stödet enligt inspektionsrapporten från år 1996 endast rättsenligt för odlingar som utan tvekan kunde fastställas som försöksodlingar.

50. Av det ovan anförda följer att kriteriet i den formella skrivelsen av den 18 juli 1997 endast är ytterligare ett kriterium bland de olika som kommissionen har föreslagit.

Under förhandlingen fäste kommissionen särskild vikt vid den omständigheten att Förenade kungariket inte hade lagt fram något bevis för att skörden hade bearbetats. Denna motivering motsägs emellertid av gemenskapsinstitutionens övriga argument och i synnerhet av att den godtog ett stöd som var begränsat till 100 hektar lin. Om denna brist på bevis för bearbetning utgjorde det avgörande skälet för vägran, vilket kommissionen har hävdat, skulle det nämligen ha följt att om Förenade kungariket hade bevisat att skörden hade bearbetats och att kontrollerna hade genomförts, skulle stödet helt ha godtagits. Detta skulle i sin tur strida mot beslutets ordalydelse i vilket allt möjligt stöd begränsas till 100 hektar. Som jag har påpekat ovan saknar slutligen påståendet att kommissionen handlade av välvilja när den godtog stödet för denna areal stöd i skrivelserna och åberopades dessutom först på ett sent stadium.

51. Under dessa förhållanden kan det inte hävdas att kommissionen har uppfyllt sin skyldighet att vederbörligt motivera sitt beslut att minska det stöd som skall påföras EUGFJ till ett belopp avseende 100 hektar.

52. Följaktligen skall talan bifallas även på denna andra grund.

Rättegångskostnader

52. Eftersom talan skall bifallas på Förenade kungarikets grunder skall kommissionen enligt artikel 69.2 första stycket i rättegångsreglerna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

53. I enlighet med övervägandena ovan föreslår jag att domstolen:

1) Ogiltigförklarar kommissionens beslut av den 3 februari 1999 om avslut av medlemsstaternas räkenskaper avseende utgifter som finansieras genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 (EUGFJ) i den del som kommissionen fastslog att denna fond inte skulle påföras ett belopp om 869 283 GBP avseende den ekonomiska ersättning som Förenade kungadömet betalade i förskott enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1164/89 av den 28 april 1989 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa.

2) Förpliktar Europeiska gemenskapernas kommission att ersätta rättegångskostnaderna.