DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

9. november 2000 *

I sag C-148/99,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, som befuldmægtiget, bistået af barrister A. Sutton, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P. Oliver, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af 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

* Processprog: engelsk.

Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i 1995 (EFT L 61, s. 37), i det omfang et beløb på 869 283 GBP, som i den sagsøgende medlemsstat er udbetalt inden for rammerne af den ordning, som er indført ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1164/89 af 28. april 1989 om gennemførelsesbestemmelserne for støtte til spindhør og hamp (EFT L 121, s. 4), herved udelukkes fra fællesskabsfinansiering,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af D.A.O. Edward, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne L. Sevón og P. Jann (refererende dommer),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. marts 2000,

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

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. april 1999 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), anlagt sag med påstand om delvis annullation af 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 (EFT L 61, s. 37, herefter »den anfægtede beslutning«), i det omfang et beløb på 869 283 GBP, som i den sagsøgende medlemsstat er udbetalt inden for rammerne af den ordning, som er indført ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1164/89 af 28. april 1989 om gennemførelsesbestemmelserne for støtte til spindhør og hamp (EFT L 121, s. 4), herved udelukkes fra fællesskabsfinansiering.

2 Beløbet svarer til støttebeløb, som Det Forenede Kongerige har udbetalt til producenter af hør for et areal på 1 903 ha, mens Kommissionen kun har refunderet beløb svarende til et areal på 100 ha.

De relevante retsregler

3 Efter Rådets forordning (EØF) nr. 1308/70 af 29. juni 1970 om den fælles markedsordning for hør og hamp (EFT 1970 II, s. 356) ydes der støtte til

produktion af hør, som er bestemt til fiberfremstilling. Forordningens artikel 4, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 814/76 af 6. april 1976 (EFT L 94, s. 4), bestemmer i stk. 1 og 2:

»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....

...«

4 Det følger af artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1308/70, som ændret ved forordning nr. 814/76, at Rådet og Kommissionen har til opgave at fastsætte de nærmere regler for ydelse af støtten. Artikel 12 i forordning nr. 1308/70 fastlægger den fremgangsmåde, som Kommissionen skal følge, når den skal træffe disse foranstaltninger. Proceduren omfatter en høring af Forvaltningskomitéen for Hør og Hamp.

5 Kommissionen udstedte forordning nr. 1164/89 inden for rammerne af de således tildelte beføjelser.

6 Artikel 2 i forordning nr. 1164/89 bestemmer:

»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.«

7 Andet led i artikel 2 blev indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 174/81 af 22. januar 1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 771/74 om bestemmelserne for støtte til hør og hamp (EFT L 20, s. 13). Det anføres i anden betragtning til forordningen for så vidt angår ændringen af den tidligere artikel 2, hvis anvendelsesområde var begrænset til de frøsorter, som var anført i bilaget, at ».... denne bestemmelse medfører, at nye hørsorter, der hovedsagelig er bestemt til fiberproduktion, og som er ved at blive undersøgt af myndigheder i medlemsstaterne med henblik på opførelse på sortslisten, udelukkes fra nævnte støtte; dette forhold kan hæmme udviklingen af nye hørsorter; for at undgå dette bør den pågældende bestemmelse ændres«.

8 I 1997 blev bestemmelsens andet led ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 624/97 af 8. april 1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 1164/89 (EFT L 95, s. 8).

9 Kommissionens direktiv 72/180/EØF af 14. april 1972 om fastsættelse af kendetegn og mindstekrav for afprøvning af landbrugsplantearternes sorter/stammer (EFT 1972 II, s. 387) opstiller mindstekravene til de officielle afprøvninger, som er fastsat i hver medlemsstat med henblik på opførelsen af nye landbrugsplantearters sorter/stammer på medlemsstaternes lister. 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 om året.

Sagens baggrund og proceduren for regnskabsafslutningen vedrørende regnskabsåret 1995

10 I 1994 indledtes i Det Forenede Kongerige forsøg med dyrkning af en ny spindhørsort benævnt »Klasse«, som var bestemt til fremstilling af hørfibre til automobilindustrien. Med henblik på at blive opført på Det Forenede Kongeriges nationale liste over hørsorter, som hovedsagelig er bestemt til fiberproduktion, blev sorten »Klasse« afprøvet flere gange. Den blev opført på den nationale liste i slutningen af 1996. Imidlertid optræder den ikke i bilag A til forordning nr. 1164/89.

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

12 I 1995 og 1996 gennemførte Kommissionens tjenestegrene inspektioner på stedet. Ved skrivelse af 26. juli 1996 til Det Forenede Kongeriges regering og vedlagt

kontrolrapporten anførte Kommissionen, at den afgivne dokumentation for udsåningen af sorten »Klasse« på et betydeligt areal viste, at der var tale om industrielle forsøg, som ikke var omfattet af Fællesskabets retsforskrifter. Den støtte, som kunne udbetales, måtte derfor sandsynligvis reduceres til arealer, som utvivlsomt kunne identificeres som dyrkningsforsøg, og Kommission påtænkte derfor at foretage finansielle tilpasninger.

13 Kommissionen præciserede i en telefax af 18. juli 1997 til Det Forenede Kongeriges myndigheder, at såfremt der ikke blev fremlagt bevis for, at afgrøderne var blevet forarbejdet, kunne der kun ydes godtgørelse for et areal på ca. 100 ha, hvilket efter Kommissionens opfattelse var det maksimale, som kunne tillades for et industrielt forsøg.

14 Da der ifølge Det Forenede Kongeriges regering ikke var hjemmel til at reducere det støtteberettigede areal til 100 ha, indbragte den ved skrivelse af 4. december 1997 sagen for det forligsorgan, som er oprettet ved Kommissionens beslutning 94/442/EF af 1. juli 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). I forligsorganets endelige rapport, som er dateret maj 1998, udtrykte organet forståelse for »de britiske myndigheders forundring over forslaget fra Kommissionens tjenestegrene 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, at det formentlig ville være overdrevet at yde støtte til dækning af samtlige udgifter til produktionen af sorten »Klasse«, og at »en forholdsvis høj korrektion for den pågældende støtteforanstaltning« ville være berettiget.

15 Ikke desto mindre fastholdt Kommissionen sin holdning, hvorefter et areal på 100 ha var aldeles tilstrækkeligt til at udføre de pågældende forsøg. I den anfægtede beslutning nægtede den at anerkende et beløb på 869 283 GBP, svarende til 1 803 ha tilsåede arealer. Den foreliggende sag er anlagt til prøvelse af denne beslutning.

Søgsmålet

16 Det Forenede Kongeriges regering har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning, for så vidt som et beløb på 869 283 GBP — svarende til de beløb, som Det Forenede Kongeriges myndigheder havde tildelt i henhold til den ved forordning nr. 1164/89 indførte ordning — herved udelukkes fra fællesskabsfinansiering, og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Kommissionen har påstået sig frifundet og nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Det Forenede Kongeriges regering 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 hjemmel til, at der efter den pågældende ordning kun kan ydes støtte for 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 fremgangsmåderne i artikel 12 i forordning nr. 1308/70.

— Beslutningen er vilkårlig og mangler begrundelse.

— Beslutningen udgør i realiteten en forvaltningsretsakt med tilbagevirkende gyldighed, hvilket er i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

19 Ifølge Kommissionen bør alle disse anbringender forkastes.

Første, andet og fjerde anbringende

20 Det Forenede Kongeriges regering har med sit første, andet og fjerde anbringende, som med fordel kan behandles samlet, gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med forordning nr. 1164/89, eftersom den ikke indeholder nogen bestemmelse, hvorefter der i overensstemmelse med den pågældende ordning kun kan ydes støtte for et bestemt areal. Da sorten »Klasse« utvivlsomt er blevet afprøvet med henblik på at blive opført på den nationale liste, og der ikke er konstateret misbrug fra producenternes side, bør Kommissionen refundere hele den støtte, som Det Forenede Kongeriges myndigheder har udbetalt til landbrugerne i henhold til de gældende fællesskabsbestemmelser.

21 Kommissionen har i realiteten, under dække af en administrativ beslutning, truffet en administrativ foranstaltning, som medfører en begrænsning af forordning nr. 1164/89's rækkevidde. Imidlertid er den anfægtede beslutning ulovlig, eftersom Kommissionen ikke var beføjet til at begrænse forordningens rækkevidde uden at følge de herfor fastsatte fremgangsmåder i forordning nr. 1308/70, nærmere bestemt høring af Forvaltningskomitéen for Hør og Hamp. Kommissionen har aldrig iværksat en sådan fremgangsmåde.

22 Dertil kommer, at beslutningen — for så vidt som den er tillagt tilbagevirkende kraft — er i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af

den berettigede forventning. Grænsen på 100 ha blev første gang omtalt i Kommissionens telefax af 18. juli 1997, hvorimod den omtvistede støtte allerede i 1994 og 1995 blev udbetalt til landbrugerne i god tro og i overensstemmelse med de gældende regler.

23 Det Forenede Kongeriges regering har henvist til Domstolens dom af 1. oktober 1998 (sag C-233/96, Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 5759, præmis 38), hvorefter Kommissionen ikke på tidspunktet for regnskabsafslutningen for EUGFL kan anvende en fortolkning, som ikke svarer til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk. Da ordlyden af forordning nr. 1164/89 er klar i den forstand, at den ikke indeholder nogen begrænsning, er den anfægtede beslutning, som er tillagt tilbagevirkende kraft, i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

24 Kommissionen finder indledningsvis, at den var beføjet til at begrænse støtten. Ifølge Kommissionen udgør tilsåningen af 1 903 ha til formål, som hævdedes at være forsøg, et misbrug og kan ikke give anledning til godtgørelse fra EUGFL's Garantisektion. Selv om forordning nr. 1164/89 ikke udtrykkeligt fastsætter en øvre grænse for, hvilket dyrkningsareal der kan anvendes til forsøg, er det klart, at producenterne ikke kan producere ubegrænset, men at dyrkningsarealet skal være rimeligt og stå i forhold til de videnskabelige behov. I den forbindelse skal der tages hensyn til forordning nr. 72/180, som fastsætter mindstekravene for tilsåning med henblik på at opnå troværdige oplysninger, og som præciserer, at et forsøgsareal på 2 ha i den henseende er tilstrækkeligt hertil.

25 Kommissionen anfører videre, at forordning nr. 1164/89 kun omfatter videnskabelige og dermed ikke industrielle forsøg. Den var således ikke forpligtet til at refundere noget beløb overhovedet. På denne baggrund skal dens beslutning om

at yde støtte til de industrielle forsøg for et areal på 100 ha betragtes som en frivillig godtgørelse.

26 Kommissionen har endelig understreget, at det omtvistede hør aldrig er blevet forarbejdet, men blev liggende på marken, hvor det rådnede. Forsøgene gav således ingen resultater, hvilket Det Forenede Kongeriges regering har bekræftet i en skrivelse af 4. december 1997. Der er derfor ikke grundlag for at yde fællesskabsstøtte under disse omstændigheder, idet forpligtelsen til at forarbejde afgrøden er »uløseligt forbundet« med artikel 2 i forordning nr. 1164/89.

27 Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede beslutning kunne træffes administrativt og inden for rammerne af dens beføjelser, og den bestrider således, at den har handlet som lovgiver.

28 Kommissionen har under retsmødet præciseret, at den ikke længere bestrider, at industrielle forsøg kan være omfattet af forordning nr. 1164/89.

29 Den har imidlertid gjort gældende, at den omstændighed, at der kun ydes støtte for et areal på 100 ha, skete som led i en aftale indgået mellem Det Forenede Kongerige og Kommissionen, hvilket fremgik af Kommissionens telefax af 18. juli 1997 til Det Forenede Kongeriges myndigheder.

30 Det Forenede Kongerige har erkendt, at de to parter faktisk har haft forhandlinger, men bestridt, at der blev indgået en aftale om kun at yde støtte

for 100 ha. Kommissionens telefax er udtryk for en ensidig stillingtagen, som Det Forenede Kongerige ikke har tiltrådt.

31 For så vidt angår dette sidste punkt, som skal behandles først, bemærkes blot, at den omtvistede telefax er udtryk for en ensidig stillingtagen, og at Kommissionen ikke har fremført andre bevisligheder til støtte for, at der er indgået en aftale. Kommissionens argumentation om, at der foreligger en sådan aftale, må således forkastes. Desuden bekræfter den omstændighed, at Det Forenede Kongerige i december 1997 indbragte sagen for forligsorganet, at Det Forenede Kongeriges regering ikke havde givet sit samtykke til, at Kommissionen i juli 1997 begrænsede støtten.

32 For det andet bemærkes med hensyn til argumentationen om, at den anfægtede beslutning er ulovlig, idet Kommissionen ikke var berettiget til ensidigt og med tilbagevirkende kraft at reducere den omtvistede støtte, således at der kun kunne ydes støtte for et areal på højst 100 ha, at der først må foretages en gennemgang af ordlyden af forordning nr. 1164/89. Det fremgår hverken af forordningens artikel 2, andet led, hvorefter støtten ydes for hør, der er produceret af frøsorter, som er ved at blive undersøgt af medlemsstaternes myndigheder med henblik på opførelse på den nationale sortsliste, eller af andre af forordningens bestemmelser, at der er begrænsninger med hensyn til, for hvilke tilsåede arealer den pågældende støtte kan ydes.

33 Tværtimod følger det af tilblivelseshistorien bag artikel 2 i forordning nr. 1164/89, som det er anført i nærværende doms præmis 5-8, at artiklens andet led udtrykkeligt blev indsat med henblik på at fremme udviklingen af nye hørsorter ved hjælp af forsøgsvis udsåning under de nationale myndigheders kontrol. Selv om den forsøgsvise produktion — således som det blev understreget af Kommissionen under retsmødet — muligvis var nået op på et meget højt niveau, hvilket førte til, at artikel 2 i forordning nr. 1164/89 blev ophævet i

1997, står det dog fast, at bestemmelsen fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder i sagen, som kan henføres til regnskabsåret 1995.

34 Heller ikke af andre retsregler, som finder anvendelse på sagens faktiske omstændigheder, kan der udledes en øvre grænse for, hvilket areal der anvendes til forsøg. Navnlig er der ikke nogen forbindelse mellem direktiv 72/180, som vedrører fastsættelsen af kendetegn og mindstekrav for afprøvning af landbrugsplantearternes sorter/stammer, og den støtte, der ydes til udplantning til forsøg, og direktivet indeholder ingen bestemmelser om begrænsning af sådanne udplantninger.

35 Selv om der ikke efter forordning nr. 1164/89 kan ydes støtte til forsøgsvis udsåning på et ubegrænset areal, skal det dog understreges, at støtten forvaltes under tilsyn af den pågældende medlemsstat, som har til opgave at sikre, at der ikke sker misbrug, og at udsåningerne foretages inden for en rimelig frist under hensyn til den påtænkte undersøgelse. Imidlertid er der intet i den foreliggende sag, som danner grundlag for at antage, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat denne forpligtelse, og at det er åbenbart, at udsåningen af hør af sorten »Klasse« omfattede et areal, der var uforholdsmæssigt i forhold til de undersøgelser, som de var tiltænkt. I særdeleshed er Kommissionens generelle påstand om, at der foreligger misbrug fra producenternes side, ikke blevet bevist endsige underbygget.

36 For så vidt angår Kommissionens argumentation om, at hørren burde have været forarbejdet, således at der kunne være ydet støtte for frøene, giver de gældende bestemmelser ikke holdepunkter for dette synspunkt. En sådan forpligtelse er ikke »uløseligt forbundet« med artikel 2 i forordning nr. 1164/89, eftersom det fremgår af forordningens artikel 3-8, som giver en detaljeret definition af støttebetingelserne, at støtten ydes for dyrkningsarealerne og ikke som følge af, at afgrøden forarbejdes, hvilket i almindelighed først sker flere år senere. Det bemærkes i øvrigt, at såfremt der ydes støtte til udsåninger, som undersøges, er der en underliggende risiko for, at disse undersøgelser giver negative resultater, og

at en forarbejdning ikke kan finde sted. Kommissionens argumentation må således forkastes.

37 Det følger heraf, at den anfægtede beslutning er ulovlig, i det omfang et beløb på 869 283 GBP, som i Det Forenede Kongerige er udbetalt i støtte til spindhør, herved udelukkes fra fællesskabsfinansiering, eftersom beslutningen er udstedt i strid med artikel 2 i forordning nr. 1164/89. Den anfægtede beslutning må derfor annulleres i dette omfang.

Tredje anbringende

38 Da gennemgangen af første, andet og fjerde anbringende fører til, at den anfægtede beslutning delvis må annulleres, er det ufornødent at tage stilling til det tredje anbringende.

Sagens omkostninger

39 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **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, annulleres i det omfang et beløb på 869 283 GBP, som i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland er udbetalt inden for rammerne af den ordning, som er indført ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1164/89 af 28. april 1989 om gennemførelsesbestemmelserne for støtte til spindhør og hamp, herved udelukkes fra fællesskabsfinansiering.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

Edward Sevón Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

A. La Pergola

Formand Femte Afdeling