ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

9 november 2000 *

In zaak C-148/99,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door A. Sutton, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Oliver, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep, strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 betreffende de goedkeuring van de rekeningen die de lidstaten voor het begrotingsjaar 1995

* Procestaal: Engels.

hebben ingediend in verband met de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB L 61, blz. 37), voor zover deze beschikking uitgaven voor een bedrag van 869 283 GBP, in de verzoekende lidstaat gedaan in het kader van de regeling ingesteld bij verordening (EEG) nr. 1164/89 van de Commissie van 28 april 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vezelvlas en hennep (PB L 121, blz. 4), aan communautaire financiering onttrekt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, L. Sevón en P. Jann (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 29 maart 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 22 april 1999, heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland krachtens artikel 173, eerste alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, eerste alinea, EG) verzocht om gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 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 (PB L 61, blz. 37; hierna: „bestreden beschikking"), voor zover deze beschikking uitgaven voor een bedrag van 869 283 GBP, in de verzoekende lidstaat gedaan in het kader van de regeling ingesteld bij verordening (EEG) nr. 1164/89 van de Commissie van 28 april 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vezelvlas en hennep (PB L 121, blz. 4), aan communautaire financiering onttrekt.

2 Dit bedrag valt aldus te verklaren, dat de Commissie de steun die het Verenigd Koninkrijk aan vlastelers als voorschot had betaald voor een oppervlakte van 1 903 hectare, slechts voor 100 hectare heeft vergoed.

Juridisch kader

3 Bij verordening (EEG) nr. 1308/70 van de Raad van 29 juni 1970 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vlas en hennep (PB L 146,

blz. 1), is steun ingevoerd voor de teelt van vlas dat voor de productie van vezels is bestemd. Artikel 4, leden 1 en 2, van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 814/76 van de Raad van 6 april 1976 (PB L 94, blz. 4), luidt als volgt:

„1. Er wordt een steun ingevoerd voor in de Gemeenschap geproduceerd vlas dat hoofdzakelijk bestemd is voor de vezelproductie en voor in de Gemeenschap geproduceerde hennep.

Deze steun, waarvan het bedrag voor elk van deze producten in de gehele Gemeenschap gelijk is, wordt ieder jaar voor 1 augustus 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 (...)

(...)"

4 Artikel 4, leden 4 en 5, van verordening nr. 1308/70, zoals gewijzigd bij verordening nr. 814/76, belast de Raad en de Commissie met de uitvaardiging van de uitvoeringsbepalingen voor het toekennen van de steun. Artikel 12 van verordening nr. 1308/70 legt de procedure vast die de Commissie moet volgen bij het uitvaardigen van de daartoe vereiste maatregelen. Deze procedure omvat ook de raadpleging van een comité van beheer voor vlas en hennep.

5 In het kader van de haar aldus toegekende bevoegdheden heeft de Commissie verordening nr. 1164/89 uitgevaardigd.

6 Artikel 2 van verordening nr. 1164/89 bepaalt:

„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."

7 Het tweede streepje van artikel 2 was ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 174/81 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). De tweede overweging van de considerans van deze verordening vermeldt met betrekking tot de wijziging van het oude artikel 2, dat enkel van toepassing was op zaad van de in de bijlage vermelde rassen, dat „(...) genoemde bepaling tot gevolg heeft dat de nieuwe vlasrassen die voornamelijk bestemd zijn voor de productie van vezels die bij de instanties van de lidstaten in onderzoek zijn met het oog op hun inschrijving in de rassenlijst, van het recht op steun worden uitgesloten; dat deze situatie het gevaar in zich bergt de ontwikkeling van nieuwe rassen van dit vlas tegen te houden; dat om dit gevaar te voorkomen de betrokken bepaling moet worden aangepast".

8 In 1997 werd het tweede streepje geschrapt bij verordening (EG) nr. 624/97 van de Commissie van 8 april 1997 tot wijziging van verordening nr. 1164/89 (PB L 95, blz. 8).

9 Richtlijn 72/180/EEG 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), stelt de minimumeisen vast waaraan moet worden voldaan bij de officiële onderzoeken die in alle lidstaten moeten worden verricht met het oog op de inschrijving van nieuwe rassen op de nationale rassenlijsten voor landbouwgewassen. In bijlage II, onder A, punt 5.6, van deze richtlijn zijn de algemene minimumeisen voor het onderzoek inzake vlas vastgesteld met betrekking tot onderscheid, bestendigheid en homogeniteit, met de bepaling dat deze onderzoeken jaarlijks op minimaal twee veldjes moeten worden uitgevoerd.

Ontstaan van het geschil en goedkeuringsprocedure voor het begrotingsjaar 1995

10 In 1994 werd in het Verenigd Koninkrijk bij wijze van proef gestart met de teelt van een nieuw ras vlasvezel onder de benaming „Klasse", bestemd voor de productie van vlasvezels voor de automobielindustrie. Met het oog op inschrijving op de nationale rassenlijst van het Verenigd Koninkrijk voor vlasrassen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de vezelproductie, werd het ras „Klasse" aan verschillende onderzoeken onderworpen. Eind 1996 werd het op de nationale rassenlijst ingeschreven. Deze komt evenwel niet voor in bijlage A bij verordening nr. 1164/89.

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

12 In 1995 en 1996 voerden de diensten van de Commissie ter plaatse inspecties uit. In haar brief van 26 juli 1996 aan de regering van het Verenigd Koninkrijk met

bijgevoegd het inspectieverslag zette de Commissie uiteen, dat het inzaaien van het ras „Klasse" op grote oppervlakten was gerechtvaardigd met de uitvoering van industriële testen, die in de communautaire voorschriften niet waren voorzien, zodat de steun die kon worden toegekend, waarschijnlijk zou moeten worden beperkt tot oppervlakten die zonder enige twijfel als experimentele teelten konden worden aangeduid en dat bijgevolg financiële correcties zouden plaatsvinden.

13 In een faxbericht van 18 juli 1997 aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verduidelijkte de Commissie, dat, indien er geen bewijs van verwerking van de oogst was, de compensatie voor een industriële test zou worden beperkt tot een maximumoppervlakte van 100 hectare.

14 Van oordeel dat er geen rechtsgrondslag was die een beperking van de voor steun in aanmerking komende oppervlakte tot 100 hectare rechtvaardigde, schakelde de regering van het Verenigd Koninkrijk bij brief van 4 december 1997 het bemiddelingsorgaan in dat was opgericht bij beschikking 94/442/EG van de Commissie 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). In zijn eindrapport van mei 1998 uitte het bemiddelingsorgaan zijn begrip voor „de verbijstering van de Britse autoriteiten ten aanzien van het voorstel van de diensten van de Commissie, de oppervlakte die in aanmerking komt voor steun voor een ras in onderzoek met terugwerkende kracht te beperken tot 100 hectare". Het bemiddelingsorgaan stelde vast, dat steun die alle productiekosten van het ras zou financieren, waarschijnlijk te ver zou gaan, en dat een „vrij hoge correctie voor de betrokken steun" gerechtvaardigd zou kunnen zijn.

15 De Commissie handhaafde evenwel haar standpunt, dat een oppervlakte van 100 hectare ruimschoots voldoende was voor de betrokken experimentele proeven. In de bestreden beschikking weigerde zij het bedrag van 869 283 GBP, dat overeenstemde met een beplante oppervlakte van 1 803 hectare, te erkennen. Tegen deze beschikking is het onderhavige beroep gericht.

Beroep

16 De regering van het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof de bestreden beschikking nietig te verklaren voor zover deze het bedrag van 869 283 GBP, dat overeenstemt met de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk op basis van de bij verordening nr. 1164/89 ingestelde regeling toegekende bedragen, aan communautaire financiering onttrekt, met veroordeling van de Commissie in de kosten.

17 De Commissie verzoekt het Hof, het beroep van het Verenigd Koninkrijk te verwerpen en verzoeker te veroordelen in de kosten van het geding.

18 De regering van het Verenigd Koninkrijk voert tot staving van haar verzoek om nietigverklaring vier middelen aan:

— de bestreden beschikking is in strijd met verordening nr. 1164/89, aangezien deze geen rechtvaardiging bevat om de steun die uit hoofde van deze regeling kan worden toegekend te beperken tot 100 hectare;

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

— de bestreden beschikking is arbitrair en niet gemotiveerd;

— de bestreden beschikking is in werkelijkheid een verordening met terugwerkende kracht, in strijd met de beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

19 De Commissie is van oordeel dat al deze middelen ongegrond zijn.

Het eerste, het tweede en het vierde middel

20 Met het eerste, het tweede en het derde middel, die samen moeten worden onderzocht, betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de bestreden beschikking in strijd is met verordening nr. 1164/89, aangezien deze laatste geen element bevat dat de beperking van de op basis van de betrokken regeling verschuldigde steun tot een bepaalde oppervlakte kan rechtvaardigen. Aangezien het ras „Klasse" met het oog op inschrijving op de nationale rassenlijst ontegenzeglijk is onderzocht en geen misbruik bij de telers is vastgesteld, dient de door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk aan de telers op basis van de geldende communautaire bepalingen uitgekeerde steun geheel door de Commissie te worden vergoed.

21 Onder het mom van een administratieve beslissing heeft de Commissie in werkelijkheid een maatregel met verordenend karakter genomen, die de draagwijdte van verordening nr. 1164/89 beperkt. De bestreden beschikking is dan ook onwettig, aangezien de Commissie niet bevoegd was om de draagwijdte van deze verordening te beperken zonder inachtneming van de daartoe in verordening nr. 1308/70 voorziene procedure, te weten raadpleging van het comité van beheer voor vlas en hennep. Die procedure heeft de Commissie nooit ingesteld.

22 Door haar terugwerkende kracht schendt de bestreden beschikking bovendien het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. De beperking tot

100 hectare werd pas voor het eerst meegedeeld in het faxbericht van de Commissie van 18 juli 1997, terwijl de betrokken steun reeds te goeder trouw en overeenkomstig de toepasselijke voorschriften tussen 1994 en 1995 aan de telers was toegekend.

23 De regering van het Verenigd Koninkrijk verwijst naar het arrest van het Hof van 1 oktober 1998, Denemarken/Commissie (C-233/96, Jurispr. blz. I-5759, punt 38), volgens hetwelk de Commissie bij de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen niet kan kiezen voor een uitlegging die niet strookt met de normale betekenis van de gebruikte woorden. Aangezien de bewoordingen van verordening nr. 1164/89 duidelijk zijn in die zin, dat zij geen beperking bevatten, is de bestreden beschikking, die terugwerkende kracht heeft, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

24 De Commissie stelt om te beginnen, dat zij gerechtigd was de betrokken steun te beperken. Zij is van oordeel, dat de inzaaiing van 1 903 hectare, beweerdelijk voor experimentele doeleinden, misbruik oplevert en niet kan worden gefinancierd door de afdeling „Garantie" van het EOGFL. Hoewel verordening nr. 1164/89 voor een voor proefnemingen ingezaaide oppervlakte niet uitdrukkelijk een maximum vermeldt, is het duidelijk, dat de telers geen onbeperkte hoeveelheden voor proefnemingen kunnen produceren, maar dat de ingezaaide oppervlakte redelijk moet zijn en in verhouding moet staan tot de wetenschappelijke behoeften. In dit verband moet rekening gehouden worden met richtlijn 72/180, die minimumeisen voor het inzaaien vastlegt ter verkrijging van betrouwbare gegevens, waarbij zij preciseert dat 2 hectare voor experimentele doeleinden volstaan.

25 De Commissie stelt verder, dat verordening nr. 1164/89 doelt op wetenschappelijke proeven en niet op industriële testen. Zij hoefde derhalve niet het minste bedrag te vergoeden. Haar beslissing om steun toe te kennen voor industriële

testen tot een maximum van 100 hectare moet bijgevolg beschouwd worden als een tegemoetkoming.

26 De Commissie beklemtoont ten slotte, dat het vlas in kwestie nooit is verwerkt, maar op het veld is weggerot. De proeven zijn dus zonder resultaat gebleken, wat de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft toegegeven in een brief van 4 december 1997. In die omstandigheden moet dus geen communautaire steun worden toegekend, daar de verplichting tot verwerking van de oogst „inherent" is aan artikel 2 van verordening nr. 1164/89.

27 De Commissie stelt, dat de bestreden beschikking een bestuurshandeling vormt, die zij heeft gegeven binnen de haar daartoe toevertrouwde bevoegdheden. Zij betwist, als wetgever te hebben gehandeld.

28 Ter terechtzitting heeft de Commissie verklaard, dat zij niet langer betwist, dat industriële testen binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1164/89 kunnen vallen.

29 Zij heeft evenwel te kennen gegeven, dat over de beperking van de steun tot een oppervlakte van 100 hectare een akkoord werd bereikt tussen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, wat zou blijken uit het faxbericht van 18 juli 1997 van de Commissie aan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk.

30 Het Verenigd Koninkrijk, dat toegeeft dat er inderdaad besprekingen tussen de twee partijen zijn geweest, betwist dat er een akkoord is bereikt om de

financiering in beginsel te beperken tot 100 hectare. Het faxbericht van de Commissie was een eenzijdige standpuntbepaling, waarmee het Verenigd Koninkrijk niet heeft ingestemd.

31 Wat dit laatste punt betreft, dat als eerste moet worden onderzocht, volstaat de vaststelling dat het bewuste faxbericht slechts een eenzijdige standpuntbepaling is en dat de Commissie geen andere elementen heeft overgelegd ten bewijze dat een akkoord tot stand zou zijn gekomen. Het argument dat de Commissie ontleent aan het bestaan van een dergelijk akkoord moet dus worden verworpen. De inschakeling van het bemiddelingsorgaan door de regering van het Verenigd Koninkrijk in december 1997 bevestigt overigens, dat de regering van het Verenigd Koninkrijk niet had ingestemd met de beperking van de steun door de Commissie in juli 1997.

32 Wat in de tweede plaats het argument betreft, dat de bestreden beschikking onwettig is op grond dat de Commissie niet gerechtigd was de betrokken steun eenzijdig met terugwerkende kracht tot een maximumoppervlakte van 100 hectare te beperken, moet allereerst naar de bewoordingen van verordening nr. 1164/89 worden verwezen. Noch artikel 2, tweede streepje, van deze verordening, bepalende dat steun wordt toegekend voor vlas dat is geteeld uit zaad van rassen die bij de instanties van de lidstaten in onderzoek zijn met het oog op de opneming ervan in de nationale rassenlijst, noch enige andere bepaling van deze verordening voorziet in een beperking van de ingezaaide oppervlakten die voor steun in aanmerking komen.

33 Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 2 van verordening nr. 1164/89, zoals die in de punten 5 tot en met 8 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, blijkt juist dat het tweede streepje van dit artikel uitdrukkelijk is toegevoegd om de ontwikkeling van nieuwe vlasrassen door gebruik van zaden bij wijze van proefneming onder toezicht van de nationale autoriteiten aan te moedigen. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft verklaard, heeft de omvang van de proefproducties wellicht een zeer hoog niveau bereikt, wat in 1997 reden was

om het tweede streepje van artikel 2 van verordening nr. 1164/89 te schrappen, maar dit neemt niet weg, dat deze bepaling van toepassing was op de feiten van onderhavige zaak, die onder het begrotingsjaar 1995 vallen.

34 In andere rechtsvoorschriften die op de onderhavige zaak van toepassing zijn, ligt evenmin een beperking van de voor proefnemingen bestemde oppervlakten besloten. Inzonderheid richtlijn 72/180, die de kenmerken en minimumeisen vaststelt voor het onderzoek van rassen die in aanmerking komen voor opname op de gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen, houdt geen verband met de voor experimentele aanplantingen toegekende steun en spreekt nergens van een beperking van dergelijke aanplantingen.

35 Ook al kan op basis van verordening nr. 1164/89 geen steun worden toegekend voor inzaaiing bij wijze van proefneming op onbeperkte oppervlakten, de steun wordt beheerd onder toezicht van de betrokken lidstaat, die erop moet toezien dat geen misbruik plaatsvindt en dat in verhouding tot het beoogde onderzoek een redelijke oppervlakte wordt ingezaaid. In onderhavige zaak wijst niets erop, dat het Verenigd Koninkrijk deze verplichting zou hebben geschonden en dat het vlasras „Klasse" zou zijn aangeplant op een oppervlakte die kennelijk buitensporig was voor het beoogde onderzoek. Inzonderheid is het algemeen geformuleerde verwijt van de Commissie, dat de telers misbruik hebben gemaakt, niet bewezen en niet eens nader toegelicht.

36 Het argument van de Commissie, dat het zaaigoed slechts voor steun in aanmerking kon komen indien het vlas was verwerkt, vindt geen steun in de toepasselijke bepalingen. Een dergelijke verplichting is niet „inherent" aan artikel 2 van verordening nr. 1164/89, voor zover uit de artikelen 3 tot en met 8 van deze verordening, die de voorwaarden voor toekenning van de steun uitvoerig beschrijven, duidelijk blijkt, dat de steun wordt toegekend voor de ingezaaide oppervlakten en niet voor de verwerking van de oogst, die doorgaans pas enkele jaren later plaatsvindt. Indien steun wordt toegekend voor zaaigoed in onderzoek, is hieraan bovendien noodzakelijkerwijs een zeker risico verbonden,

dat deze onderzoeken negatief uitvallen en dat geen verwerking zal kunnen plaatsvinden. Dit argument van de Commissie moet dan ook worden verworpen.

37 Uit het voorgaande volgt, dat de bestreden beschikking onwettig is voor zover zij in het Verenigd Koninkrijk ter zake van steun voor vlasvezel gedane uitgaven ten bedrage van 869 283 GBP aan communautaire financiering onttrekt, daar zij in zoverre is gegeven in strijd met artikel 2 van verordening nr. 1164/89. De bestreden beschikking moet bijgevolg in zoverre nietig worden verklaard.

Betreffende het derde middel

38 Aangezien het onderzoek van het eerste, het tweede en het vierde middel tot gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden beschikking heeft geleid, hoeft het derde middel niet te worden onderzocht.

Kosten

39 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Verenigd Koninkrijk in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart beschikking 1999/187/EG van de Commissie van 3 februari 1999 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, nietig voor zover zij uitgaven voor een bedrag van 869 283 GBP, in het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland gedaan in het kader van de regeling ingesteld bij verordening (EEG) nr. 1164/89 van de Commissie van 28 april 1989 houdende uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de steun voor vezelvlas en hennep, aan communautaire financiering onttrekt.**

2) **Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.**

Edward Sevón Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 november 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

A. La Pergola