# DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 9 november 2000 *

I mål C-148/99,

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland,** företrätt av J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av A. Sutton, barrister, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission,** företrädd av juridiske rådgivaren P. Oliver, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av 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

* Rättegångsspråk: engelska.

garantifonden för jordbruk för räkenskapsåret 1995 (EGT L 61, s. 37), i den mån det innebär att gemenskapsfinansiering inte skall ske avseende utgifter till ett belopp om 869 283 GBP som uppkommit i sökandemedlemsstaten inom ramen för det system som har införts genom kommissionens förordning (EEG) nr 1164/89 av den 28 april 1989 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa (EGT L 121, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 33),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D.A.O. Edward, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna L. Sevón och P. Jann (referent),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 29 mars 2000,

och efter att den 11 maj 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 22 april 1999, med stöd av artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse), väckt talan om delvis ogiltigförklaring av 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 (EGT L 61, s. 37, nedan kallat det ifrågasatta beslutet), i den mån det innebär att gemenskapsfinansiering inte skall ske avseende utgifter till ett belopp om 869 283 GBP som uppkommit i sökandemedlemsstaten inom ramen för det system som har införts genom kommissionens förordning (EEG) nr 1164/89 av den 28 april 1989 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa (EGT L 121, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 29, s. 33).

2 Detta belopp förklaras med att det stöd som Förenade kungariket utbetalat i förskott till linproducenterna för en areal om 1 903 hektar har återbetalats av kommissionen endast upp till 100 hektar.

### Tillämpliga bestämmelser

3 I rådets förordning (EEG) 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) föreskrivs ett stöd för all linframställning som är avsedd för fiberproduktion. I artikel 4.1 och 4.2, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 814/76 av den 6 april 1976 (EGT L 94, s. 4), föreskrivs följande:

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

Stödbeloppet, som skall vara enhetligt för 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 säkerställa en jämn balans mellan den produktionsvolym som behövs inom gemenskapen och den mängd som kan avsättas...

..."

4 Enligt artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1308/70, i dess lydelse enligt förordning nr 814/76, har rådet och kommissionen ansvaret för att anta närmare bestämmelser för beviljande av stödet. I artikel 12 i förordning nr 1308/70 fastställs det förfarande som kommissionen skall följa för att vidta åtgärder i detta avseende, i vilket ingår samråd med en förvaltningskommitté för lin och hampa.

5 Kommissionen har antagit förordning nr 1164/89 inom ramen för de befogenheter som den således tilldelats.

6 I artikel 2 i förordning nr 1164/89 föreskrivs följande:

"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."

7 Den andra strecksatsen i artikel 2 infördes genom kommissionens förordning (EEG) nr 174/81 av den 22 januari 1981 om ändring av förordning (EEG) nr 771/74 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa (EGT L 20, s. 13). I andra övervägandet till denna förordning anges vad beträffar ändringen av den tidigare artikel 2, vars tillämpningsområde var begränsat till de sorter som anges i bilagan, att "denna bestämmelse leder till att nya sorter av lin avsett huvudsakligen för fiberproduktion som för närvarande granskas av medlemsstaternas myndigheter för intagande i sortlista inte kan beviljas stöd. Denna situation riskerar att hämma utvecklingen av nya linsorter. För att undvika denna risk skall bestämmelsen i fråga anpassas".

8 År 1997 avskaffades andra strecksatsen genom kommissionens förordning (EG) nr 624/97 av den 8 april 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 1164/89 (EGT L 95, s. 8).

9 I 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) anges de minimikrav som måste iakttas vid de officiella kontroller som föreskrivs i varje medlemsstat för att nya sorter av lantbruksväxter skall intas i den nationella sortlistan. I punkt 5.6 i bilaga 2 A till detta direktiv anges de allmänna minimikrav som är tillämpliga på kontroll av lin, med avseende på dess särskiljbarhet, stabilitet och enhetlighet. Där föreskrivs att dessa kontroller skall utföras på åtminstone två parceller per år.

**Bakgrund till tvisten och avslutsförfarandet för räkenskapsåret 1995**

10 År 1994 inleddes i Förenade kungariket försöksodling av en ny sort av spånadslin, så kallat "Klasse", avsett att användas för produktion av linfibrer till bilindustrin. Sorten "Klasse" har varit föremål för flera kontroller, för att kunna intas i Förenade kungarikets nationella sortlista för lin huvudsakligen avsett för fiberproduktion. Denna sort intogs i den nationella listan vid slutet av år 1996. Den förekommer emellertid inte i bilaga A till förordning nr 1164/89.

11 Under räkenskapsåret 1995 beviljade de brittiska myndigheterna på grundval av artikel 2 andra strecksatsen i förordning nr 1164/89 stöd till odlare av sorten "Klasse" för en total areal om 1 903 hektar.

12 Åren 1995 och 1996 företog kommissionens tjänstemän inspektioner på plats. Genom skrivelse av den 26 juli 1996 riktad till den brittiska regeringen och

åtföljd av en inspektionsrapport, framlade kommissionen att motiveringen till att sorten "Klasse" hade såtts på betydande arealer var att det bedrevs industriella försök, som inte angavs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Således skulle det stöd som kunde beviljas troligen begränsa sig till arealer som utan tvivel kunde identifieras såsom försöksodlingar, och kommissionen övervägde därför finansiella korrigeringar.

13 Kommissionen påpekade i telefax av den 18 juli 1997 riktat till de brittiska myndigheterna att om det inte framlades bevis för att skördarna bearbetades skulle kompensationen begränsas till ett hundratal hektar, vilket enligt kommissionen var den högsta möjliga arealen för ett industriellt försök.

14 Eftersom den brittiska regeringen ansåg att det saknades rättslig grund för att begränsa den areal för vilken stöd kan utgå till 100 hektar, hänsköt den genom skrivelse av den 4 december 1997 ärendet till det förlikningsorgan som inrättats genom kommissionens beslut 94/442/EG 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). I sin slutrapport från maj 1998 uttryckte förlikningsorganet förståelse för att "de brittiska myndigheterna ställde sig frågande till kommissionens tjänstemäns förslag att retroaktivt begränsa den areal för vilken stöd kan utgå för en sort som för närvarande granskas till 100 hektar". Förlikningsorganet konstaterade att ett stöd som finansierade samtliga utgifter för produktionen av sorten "Klasse" troligen var för stort och att en "relativt stor korrigering av stödet i fråga" kunde vara motiverad.

15 Kommissionen vidhöll emellertid att en areal om 100 hektar var tillräcklig för försöken i fråga. I det ifrågasatta beslutet vägrade den att godkänna ett belopp om 869 283 GBP, vilket motsvarade 1 803 hektar planterad areal. Talan riktar sig mot detta beslut.

## Talan

16 Den brittiska regeringen har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet i den mån det innebär att gemenskapsfinansiering inte skall ske av 869 283 GBP, vilket motsvarar det belopp som beviljats av de brittiska myndigheterna enligt det system som har inrättats genom förordning nr 1164/89, samt att domstolen skall förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Kommissionen har yrkat att domstolen skall ogilla Förenade kungarikets talan och förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Den brittiska regeringen har anfört följande fyra grunder till stöd för sin begäran om ogiltigförklaring:

— Det ifrågasatta beslutet strider mot förordning nr 1164/89 eftersom denna inte innehåller något skäl för att begränsa det stöd som skall betalas enligt det ifrågavarande systemet till 100 hektar.

— Det ifrågasatta beslutet är rättsstridigt i den mån kommissionen inte var behörig att begränsa räckvidden av förordning nr 1164/89 utan att följa de förfaranden som föreskrivs i artikel 12 i förordning nr 1308/70.

— Det ifrågasatta beslutet är godtyckligt och saknar motivering.

— Det ifrågasatta beslutet är en rättsakt med retroaktiv verkan, vilket strider mot rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

19 Kommissionen anser att talan inte kan vinna bifall på någon av dessa grunder.

*Den första, den andra och den fjärde grunden*

20 Genom sin första, andra och fjärde grund, vilka det är lämpligt att pröva tillsammans, har den brittiska regeringen gjort gällande att det ifrågasatta beslutet strider mot förordning nr 1164/89, eftersom den sistnämnda inte innehåller någon bestämmelse till stöd för att begränsa det stöd som skall utbetalas enligt det ifrågavarande systemet till en viss areal. Eftersom sorten "Klasse" otvivelaktigt har granskats i syfte att intas i den nationella sortlistan och det inte har konstaterats något missbruk av odlarna, skall kommissionen återbetala hela det stöd som de brittiska myndigheterna har utbetalat till odlarna med stöd av gällande gemenskapsbestämmelser.

21 Enligt den brittiska regeringen har kommissionen under täckmantel av ett administrativt beslut i själva verket infört en åtgärd av förordningskaraktär som har till verkan att begränsa räckvidden av förordning nr 1164/89. Det ifrågasatta beslutet är emellertid rättsstridigt eftersom kommissionen inte var behörig att begränsa räckvidden av denna förordning utan att följa de förfaranden som i detta avseende föreskrivs i förordning nr 1308/70, nämligen samrådet med Förvaltningskommittén för lin och hampa. Kommissionen har aldrig inlett något sådant förfarande.

22 Eftersom det ifrågasatta beslutet är retroaktivt strider det dessutom mot rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

Enligt den brittiska regeringen nämndes begränsningen till 100 hektar för första gången i kommissionens telefax av den 18 juli 1997, då stödet i fråga redan — i god tro och i överensstämmelse med tillämplig lagstiftning — hade beviljats odlarna mellan år 1994 och år 1995.

23 Den brittiska regeringen har hänvisat till domstolens dom av den 1 oktober 1998 i mål C-233/96, Danmark mot kommissionen (REG 1998, s. I-5759, punkt 38), enligt vilken kommissionen, vid tidpunkten för avslutet av EUGFJ:s räkenskaper, inte kan välja en tolkning som strider mot den vanliga betydelsen av de ord som används. I den mån lydelsen av förordning nr 1164/89 är klar, i den meningen att den inte innehåller någon begränsning, strider det ifrågasatta beslutet, som har retroaktiv verkan, mot rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

24 Kommissionen anser för det första att den hade rätt att begränsa stödet i fråga. Enligt kommissionen utgör sådden av 1 903 hektar i påstått försökssyfte ett missbruk och kan inte täckas av garantisektionen vid EUGFJ. Visserligen innehåller förordning nr 1164/89 inte någon uttrycklig begränsning av den areal som kan besås i försökssyfte, men det är uppenbart att producenterna inte kan ha en obegränsad sådan produktion, utan att den besådda arealen skall vara rimlig och stå i proportion till det vetenskapliga behovet. I detta sammanhang finns det anledning att beakta direktiv 72/180, i vilket fastställs minimikrav för sådd i syfte att erhålla tillförlitliga uppgifter och i vilket anges att två hektar försöksareal är tillräckligt för detta.

25 Kommissionen har vidare anfört att förordning nr 1164/89 avser vetenskapliga försök och inte industriella försök. Kommissionen var således inte skyldig att

återbetala något belopp över huvud taget. Följaktligen skall dess beslut att bevilja stöd för industriella försök för högst 100 hektar anses vara en frivillig åtgärd.

26 Kommissionen har slutligen påpekat att linet i fråga aldrig bearbetades, utan kvarblev på åkrarna, där det ruttnade. Försöken ledde således inte till något resultat, vilket den brittiska regeringen har medgett i en skrivelse av den 4 december 1997. Det finns således inte anledning att bevilja gemenskapsstöd under sådana omständigheter, eftersom skyldigheten att bearbeta skörden är "förbunden med" artikel 2 i förordning nr 1164/89.

27 Kommissionen har hävdat att det ifrågasatta beslutet kunde fattas på administrativ väg och inom gränserna för dess befogenheter i detta avseende och har bestritt att den har handlat som lagstiftare.

28 Under den muntliga förhandlingen har kommissionen påpekat att den inte längre bestrider att industriella försök kan omfattas av förordning nr 1164/89.

29 Kommissionen har emellertid gjort gällande att begränsningen av stödet i fråga till en areal om 100 hektar omfattades av ett avtal mellan Förenade kungariket och kommissionen, vilket framgår av telefaxet av den 18 juli 1997 från kommissionen till de brittiska myndigheterna.

30 Samtidigt som Förenade kungariket har medgett att det faktiskt förekom diskussioner mellan de två parterna, har denna stat bestritt att ett avtal ingicks

avseende principen om en begränsning till 100 hektar. Kommissionens telefax utgör ett ensidigt ställningstagande, till vilket den brittiska regeringen inte har gett sitt medgivande.

31 Vad beträffar den sistnämnda punkten, som det är lämpligt att domstolen behandlar först, är det tillräckligt att konstatera att det omtvistade telefaxet enbart utgör ett ensidigt ställningstagande och att kommissionen inte har anfört andra bevis för att ett avtal skulle föreligga. Kommissionens argument att det föreligger ett sådant avtal kan således inte godtas. Dessutom finner uppfattningen att den brittiska regeringen inte hade samtyckt till begränsningen av kommissionens stöd i juli 1997 stöd i den omständigheten att den brittiska regeringen i december 1997 hänsköt ärendet till förlikningsorganet.

32 Vad för det andra beträffar argumentet att det ifrågasatta beslutet är rättsstridigt eftersom kommissionen inte hade rätt att ensidigt och retroaktivt begränsa stödet i fråga till en areal om högst 100 hektar, skall det först hänvisas till lydelsen av förordning nr 1164/89. Det föreskrivs inte någon begränsning av de besådda arealer som kan beviljas stödet i fråga, vare sig i artikel 2 andra strecksatsen i denna förordning, med stöd av vilken stöd beviljas för det lin som produceras av sorter som för närvarande granskas av myndigheterna i medlemsstaterna i syfte att intas i den nationella sortlistan, eller i någon annan bestämmelse i denna förordning.

33 Såsom har nämnts i punkterna 5—8 i denna dom framgår det tvärtom av bakgrunden till artikel 2 i förordning nr 1164/89 att den andra strecksatsen i denna artikel uttryckligen infördes för att främja utvecklingen av nya linsorter genom sådd i försökssyfte under kontroll av de nationella myndigheterna. Även om det, såsom kommissionen har påpekat vid förhandlingen, är möjligt att produktionsvolymen vid försöken uppnådde en mycket hög nivå, vilket medförde att andra strecksatsen i artikel 2 i förordning nr 1164/89 upphävdes år 1997, var

denna bestämmelse dock tillämplig på omständigheterna i det förevarande fallet, som är att hänföra till räkenskapsåret 1995.

34 En begränsning av de arealer som används till försök följer inte heller av andra rättsliga bestämmelser som är tillämpliga på omständigheterna i det förevarande fallet. Framför allt har direktiv 72/180, som gäller fastställande av egenskaper och minimikrav för kontroll av sorter som kan intas i den gemensamma sortlistan över lantbruksväxter, inget samband med det stöd som beviljas för försöksplantering, och i detta direktiv anges inte någon begränsning av sådan plantering.

35 Visserligen är det enligt förordning nr 1164/89 inte tillåtet att bevilja sådant stöd för försökssådd på obegränsade arealer, men det skall understrykas att stödet förvaltas under kontroll av den berörda medlemsstaten, som skall övervaka att det inte förekommer missbruk och att sådd utförs inom rimliga gränser med hänsyn till den planerade kontrollen. I det förevarande fallet finns det emellertid inga omständigheter som tyder på att Förenade kungariket har åsidosatt denna skyldighet och att det är uppenbart att planteringen av lin av sorten "Klasse" har skett på en areal som var för stor för de kontroller för vilka den var avsedd. Framför allt har kommissionens allmänt formulerade anklagelse att det har förekommit missbruk från odlares sida inte bevisats eller ens klart uttalats.

36 Kommissionens argument att linet borde ha bearbetats för att sådden skulle kunna ge rätt till stöd finner inte stöd i tillämpliga bestämmelser. En sådan skyldighet är inte "förbunden med" artikel 2 i förordning nr 1164/89, eftersom det klart följer av artiklarna 3—8 i denna förordning, som i detalj definierar villkoren för beviljande av stödet, att detta beviljas för besådda arealer och inte för bearbetning av skörden, som i allmänhet inte inträffar förrän flera år senare. Om stöd beviljas för sådd som för närvarande granskas är dessutom detta begrepp förbundet med en viss risk för att denna kontroll leder till ett negativt

resultat och att en bearbetning inte kan äga rum. Detta argument av kommissionen skall således förkastas.

37 Det följer av det ovan anförda att det ifrågasatta beslutet är rättsstridigt, i den mån det innebär att gemenskapsfinansiering inte skall ske avseende utgifter till ett belopp om 869 283 GBP som uppkommit i Förenade kungariket som stöd till spånadslin, eftersom beslutet har antagits i strid med artikel 2 i förordning nr 1164/89. Det ifrågasatta beslutet skall följaktligen ogiltigförklaras i denna del.

*Den tredje grunden*

38 Eftersom behandlingen av första, andra och fjärde grunden har lett till delvis ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet, saknas anledning att behandla den tredje grunden.

**Rättegångskostnader**

39 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förenade kungariket har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall den förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) 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 ogiltigförklaras, i den mån det innebär att gemenskapsfinansiering inte skall ske avseende utgifter till ett belopp om 869 283 GBP som uppkommit i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland inom ramen för det system som har införts genom kommissionens förordning (EEG) nr 1164/89 av den 28 april 1989 om närmare bestämmelser för stödet för spånadslin och hampa.

2) Europeiska gemenskapernas kommission förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Edward Sevón Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 november 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

A. La Pergola

Ordförande på femte avdelningen