SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 11. Mai 2000 *

1. Das Vereinigte Königreich ficht unter Berufung auf Artikel 173 des EG-Vertrages (nach Änderung jetzt Artikel 230 EG) die Entscheidung 1999/187/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft [EAGFL], Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben [1] (im Folgenden: Entscheidung) an. Konkret wird mit der Klage die Nichtigerklärung der Bestimmung begehrt, durch die die Auszahlung eines Betrages von 869 283 GBP aus diesem Fonds abgelehnt wird, der in den finanziellen Hilfen enthalten ist, die das Vereinigte Königreich aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1164/89 der Kommission vom 28. April 1989 zur Durchführung der Beihilferegelung für Faserflachs und Hanf [2] als Vorschuss an britische Landwirte zahlte.

2. Zwischen dem Vereinigten Königreich und der Kommission besteht Uneinigkeit hinsichtlich der Anzahl der mit einer experimentellen Faserflachssorte bepflanzten Hektare, die im Rahmen einer industriellen Durchführbarkeitsstudie für die Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kommen. Der Kläger hebt das normative Schweigen zu diesem Punkt hervor und beruft sich auf seinen guten Glauben in die Auslegung und Anwendung der damals geltenden Vorschriften, weshalb er einen Ausgleich für die gesamte bepflanzte Fläche, d. h. 1 903 ha, verlangt. Die Beklagte macht geltend, dass mit dem Anbau der streitigen Sorte ausschließlich bezweckt worden sei, die Gemeinschaftsunterstützungen zu erhalten, und besteht darauf, die Beihilfe auf einen 100 ha entsprechenden Betrag zu beschränken.

3. Derart formuliert, scheint die vorliegende Meinungsverschiedenheit eine salomonische Lösung zu verlangen. Doch sind das Wesen der Nichtigkeitsklage und die eingeschränkte Nachprüfung, die sie erlaubt, sowie der fehlende Beweis der Bösgläubigkeit bei der Bewilligung der Beihilfen, die unzureichende Regelung, die die Kommission getroffen hat, und das Fehlen eines objektiven Kriteriums für die Rechtfertigung ihrer Entscheidung Faktoren, die es nahe legen, nicht dem Beispiel des Königs der Richter zu folgen und den streitigen Gegenstand zu teilen, um beide Seiten zufrieden zu stellen.

Es ist also weder möglich, wie bei der ersten Entscheidung des steinreichen Salomon [3] den Gegenstand zweizuteilen, noch, wie bei seinem zweiten Richterspruch, den Streit

* Originalsprache: Spanisch.

1 — ABl. L 61, S. 37.

2 — ABl. L 121, S. 4.

3 — Von dem berichtet wird, dass er so viel Geld hatte, wie es Steine gab, 40 000 Pferde, 700 Ehefrauen und 300 Konkubinen besaß und jeden Tag 30 Ochsen opfern ließ.

mittels psychologischer Durchdringung der Parteien beizulegen [4]. Man wird sich mit einer nüchternen Rechtmäßigkeitskontrolle begnügen müssen.

Rechtlicher Rahmen

4. Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 [5] des Rates wurde die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf errichtet. Ihr Artikel 4 in der für den vorliegenden Sachverhalt maßgeblichen Fassung [6] bestimmt:

„(1) Für in der Gemeinschaft erzeugten, überwiegend zur Fasererzeugung bestimmten Flachs und für Hanf wird eine Beihilfe eingeführt.

...

Der für jedes der beiden Erzeugnisse in der ganzen Gemeinschaft einheitliche Beihilfebetrag wird jedes Jahr ... festgesetzt.

(2) Der Beihilfebetrag wird je Hektar Anbau- und Erntefläche festgesetzt, um ein Gleichgewichtzwischen dem für die Gemeinschaft erforderlichen Produktionsumfang und den Absatzmöglichkeiten für die Erzeugung sicherzustellen ...“

5. Nach Artikel 4 Absätze 4 und 5 ist es Aufgabe des Rates und der Kommission, die Modalitäten der Beihilfegewährung festzulegen. Artikel 12 regelt das Verfahren, das die Kommission zu befolgen hat, um u. a. die Maßnahmen zur Beihilfegewährung zu erlassen. Dieses Verfahren schließt die Anhörung eines Verwaltungsausschusses ein.

6. Im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten stellte der Rat die Grundregeln und insbesondere auch diejenigen über die Kontrolle der Beihilfeberechtigung [7] auf, während die Kommission die Modalitäten der Beihilfegewährung ausgestaltete und hierzu die Verordnung Nr. 1164/89 erließ.

4 — Heilige Schrift, 1. Könige 3, 16-28. Siehe auch Carbonnier, J., *Flexible Droit*, Paris 1992, S. 361 ff.

5 — Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 des Rates vom 29. Juni 1970 über die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf (ABl. L 146, S. 1).

6 — Die aus den nach und nach vorgenommenen Änderungen hervorgegangen ist, wobei hier folgende Verordnungen (EWG) des Rates von Interesse sind: Nr. 814/76 vom 6. April 1976 (ABl. L 94, S. 4), Nr. 2057/92 vom 30. Juni 1992 (ABl. L 215, S. 16) und Nr. 1557/93 vom 14. Juni 1993 (ABl. L 154, S. 26).

7 — Verordnung (EWG) Nr. 619/71 des Rates vom 22. März 1971 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf (ABl. L 72, S. 2).

7. In seiner für den vorliegenden Sachverhalt maßgeblichen Fassung bestimmte Artikel 2 der Verordnung Nr. 1164/89:

„Die Beihilfe wird für Flachs gewährt, der aus Saatgut der Sorten erzeugt wurde, die

— in Anhang A aufgeführt sind

oder

— den Behörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Aufnahme in den Katalog der hauptsächlich zur Faserproduktion bestimmten Flachssorten zur Prüfung vorliegen."

Die im zweiten Gedankenstrich enthaltene Bestimmung geht auf die Verordnung (EWG) Nr. 174/81 [8] zurück. Nach der zweiten Begründungserwägung dieser Verordnung war die Einfügung der Bestimmung dadurch gerechtfertigt, dass sonst hauptsächlich zur Faserherstellung bestimmte neue Flachssorten, die von den Behörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Eintragung in den Sortenkatalog geprüft wurden, von der Beihilfe ausgeschlossen wären und dadurch die Züchtung neuer Sorten gehemmt werden könnte.

8. Es ist darauf hinzuweisen, dass dieser zweite Gedankenstrich, über dessen Auslegung die Parteien streiten, durch die Verordnung (EG) 624/97 [9] gestrichen wurde, da die praktische Erfahrung gezeigt hat, dass „[es sich] empfiehlt ..., einige Vorschriften anzupassen, um Missbräuchen vorzubeugen" (fünfte Begründungserwägung).

9. Der Sortenkatalog, auf den der zweite Gedankenstrich von Artikel 2 der Verordnung Nr. 1164/89 Bezug nimmt, ist in der Richtlinie 70/457/EWG [10] geregelt. Diese Richtlinie bestimmt in Artikel 1 Absatz 2, dass der „gemeinsame Sortenkatalog ... auf der Grundlage der nationalen Kataloge der Mitgliedstaaten aufgestellt" wird.

Die Eintragungen müssen also in einen nationalen Katalog der zur Anerkennung und zum Verkehr amtlich zugelassenen Sorten erfolgen (Artikel 3 Absatz 1). Nach Ablauf einer Frist von zwei bis drei Jahren unterliegt das Saat- und Pflanzgut von mindestens in einem Mitgliedstaat zugelassenen Sorten keinen Verkehrsbeschränkungen mehr, und die Sorte wird in den gemeinsamen Katalog aufgenommen und im Amtsblatt veröffentlicht (Artikel 15, 16 und 18). Sofern kein Mitgliedstaat Einwände erhebt, kann die Sorte vor Ablauf der genannten Frist eingetragen werden („beschleunigtes Verfahren" — Artikel 15 Absatz 5).

8 — Verordnung (EWG) Nr. 174/81 der Kommission vom 22. Januar 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 771/74 über die Bedingungen für die Beihilfe für Flachs und Hanf (ABl. L 20, S. 13).

9 — Verordnung (EG) Nr. 624/97 der Kommission vom 8. April 1997 zur Änderung der Verordnung Nr. 1164/89 (ABl. L 95, S. 8).

10 — Richtlinie 70/457/EWG des Rates vom 29. September 1970 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten (ABl. L 225, S. 1).

10. Gemäß Artikel 4 der Richtlinie 70/457 können nur die Sorten in den gemeinsamen Katalog aufgenommen werden, die „unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen" sind und die „einen befriedigenden landeskulturellen Wert" besitzen. Dementsprechend präzisiert Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu treffen haben, damit die Zulassung der Sorten aufgrund von amtlichen Prüfungen, insbesondere Anbauprüfungen, erfolgt, die sich auf eine ausreichende Zahl von Merkmalen erstrecken, die es ermöglichen, die Sorte zu beschreiben. Für die Feststellung der Merkmale sind genaue und zuverlässige Methoden anzuwenden.

11. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 legt die Kommission Folgendes fest:

a) die Merkmale, auf die sich die Prüfungen bei den einzelnen Arten mindestens zu erstrecken haben,

b) die Mindestanforderungen für die Durchführung der Prüfungen.

12. Die letztgenannte Vorschrift wurde durch die Richtlinie 72/180/EWG [11] ausgestaltet. Anlage II Abschnitt A Nummer 5.6 dieser Richtlinie legt die für die Prüfungen von Flachs geltenden allgemeinen Mindestanforderungen hinsichtlich seiner Unterscheidbarkeit, Beständigkeit und Homogenität fest und sieht vor, dass diese Prüfungen auf mindestens zwei Parzellen mit jeweils 2 000 Pflanzen durchgeführt werden müssen. Nach dem Vorbringen der Kommission, das der Kläger nicht bestritten hat, wird diesen Anforderungen mit einer bepflanzten Fläche von ungefähr zwei Hektar Genüge getan.

Sachverhalt

13. 1994 begannen einige Landwirte im Vereinigten Königreich mit dem versuchsweisen Anbau einer neuen, „Klasse" genannten und für die Verwendung in der Faserproduktion für die Automobilindustrie bestimmten Faserflachssorte. Die Sorte „Klasse" wurde mehreren Prüfungen unterzogen und im Dezember 1996 in den nationalen britischen Katalog für Faserflachs aufgenommen, obgleich sie nie in Anhang A der Verordnung Nr. 1164/89 aufgeführt war.

14. Im Haushaltsjahr 1995 bewilligte die Regierung des Vereinigten Königreichs den Landwirten, die die Sorte „Klasse" anbauten, nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 1164/89 Beihilfen für eine Gesamtanbaufläche von 1 903 ha.

15. Im September 1995 und Januar 1996 führten die Dienststellen der Kommission zwei Inspektionen im Vereinigten König-

11 — Richtlinie 72/180/EWG der Kommission vom 14. April 1972 zur Festlegung von Merkmalen und Mindestanforderungen für die Prüfung von Sorten landwirtschaftlicher Pflanzenarten (ABl. L 108, S. 8).

reich durch. Der Inspektionsbericht wurde der Regierung des Vereinigten Königreichs am 26. Juli 1996 mit einem vom Generaldirektor für Landwirtschaft unterzeichneten Schreiben übersandt.

In diesem Schreiben wurde den britischen Behörden mitgeteilt, dass als Ergebnis der durchgeführten Inspektionen bestimmte finanzielle Anpassungen vorgesehen seien. Obwohl der großflächige Anbau der Sorte „Klasse" mit der Notwendigkeit, Untersuchungen über ihre industrielle Verwendbarkeit durchzuführen, begründet worden sei, hätten nach Ansicht der Kommission die Beihilfen auf Flächen beschränkt werden müssen, die zweifelsfrei als experimentell hätten identifiziert werden können.

16. Am 18. Juli 1997 übersandte die Kommission dem Vereinigten Königreich eine förmliche Mitteilung über das Ergebnis ihrer Prüfungen. Hierin wurde zwar die Möglichkeit, Beihilfen für „industrielle Tests" zu bewilligen, anerkannt, aber auch darauf hingewiesen, dass die von den für den Rechnungsabschluss zuständigen Dienststellen zugestandene Höchstanbaufläche für die Durchführung industrieller Tests 100 ha nicht übersteigen könne, wenn es dem Vereinigten Königreich nicht gelänge, nachzuweisen, dass die Ernte des Flachses der Sorte „Klasse" verarbeitet worden sei.

17. Da die Regierung des Vereinigten Königreichs der Meinung war, dass es für die Beschränkung der Beihilfe keine Rechtsgrundlage gebe, rief sie mit Schreiben vom 4. Dezember 1997 die Schlichtungsstelle an.

Diese Stelle, die durch die Entscheidung 94/442/EG der Kommission [12] geschaffen wurde und deren Aufgabe es ist, „im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat zwischen beiden [zu] vermitteln" (zweite Begründungserwägung), zeigte in ihrem Schlussbericht vom 15. Mai 1998 [13] Verständnis für das Erstaunen der britischen Behörden angesichts des Vorschlags, die für eine zur Prüfung vorliegende Sorte als beihilfefähig zu berücksichtigende Fläche rückwirkend auf 100 ha zu beschränken. Die Schlichtungsstelle vertrat auch die Ansicht, dass, wenngleich die vorgeschlagene Korrektur zu weitgehend erscheine, eine recht erhebliche Berichtigung der Beihilfe doch gerechtfertigt sein könnte.

18. Trotz der Ausführungen in diesem Bericht hielt die Kommission an ihrem Standpunkt fest, dass eine Fläche von 100 ha für experimentelle Versuche an einer neuen Sorte völlig ausreiche. Die britischen Behörden ihrerseits blieben bei ihrer Ansicht, dass die von der Kommission vorgeschlagene Beschränkung auf keiner Rechtsgrundlage beruhe.

Unter diesen Umständen erließ die Kommission am 3. Februar 1999 die angefochtene Entscheidung, in der sie es ablehnte, den nach ihrer Auffassung von den britischen Behörden zu Unrecht gezahlten Betrag von 869 283 GBP anzuerkennen.

12 — Entscheidung 94/442/EG der Kommission vom 1. Juli 1994 zur Schaffung eines Schlichtungsverfahrens im Rahmen des Rechnungsabschlusses des EAGFL — Abteilung Garantie (ABl. L 182, S. 45).

13 — Der keine Bindungswirkung hat (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Entscheidung 94/442).

19. Das Vereinigte Königreich, das die Ansicht vertrat, dass die Entscheidung der Kommission rechtswidrig sei, hat am 22. April 1999 Klage beim Gerichtshof erhoben und die Teilnichtigerklärung der streitigen Entscheidung beantragt.

20. Die Sorte „Klasse" wurde im Mai 1997 in den gemeinsamen Katalog aufgenommen. Ihre Eintragung wurde mit einer Anmerkung versehen, in der darauf hingewiesen wurde, dass sie nicht eindeutig als Nahrungs- oder Faserflachs eingeordnet werden konnte. Im Juli 1998 wurde die Eintragung der Sorte „Klasse" im britischen Katalog und damit auch im gemeinsamen Katalog gestrichen.

Die Forderungen der Parteien

21. Das Vereinigte Königreich führt für seine Nichtigkeitsklage vier Klagegründe an, die folgendermaßen vorgetragen werden:

— Die streitige Entscheidung verstoße gegen die Verordnung 1164/89, da diese keine Vorschrift enthalte, die es erlaube, die Beihilfe für experimentellen Faserflachs auf den einer Fläche von 100 ha entsprechenden Betrag zu beschränken;

— die angefochtene Entscheidung sei insoweit rechtswidrig, als die Kommission für eine Beschränkung der Geltung der Verordnung 1164/89 ohne Einhaltung des in Artikel 12 der Verordnung 1308/70 vorgesehenen Verfahrens nicht zuständig sei;

— die Entscheidung sei willkürlich und nicht begründet worden;

— die Entscheidung stelle, indem sie eine Beschränkung auf 100 ha festlegt, in Wirklichkeit einen rückwirkenden Rechtsetzungsakt dar und verstoße damit gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes.

Das Vereinigte Königreich beantragt ferner, der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

22. Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen und dem Vereinigten Königreich die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Prüfung der Nichtigkeitsgründe

23. Zunächst sind die vorgebrachten Nichtigkeitsgründe zu ordnen und zum Teil umzuformulieren. Denn eigentlich stellen

die Argumente, die der Kläger in vier Gruppen zusammenfasst, nicht mehr als zwei ausreichend differenzierte Nichtigkeitsgründe dar.

Mit der im ersten, im zweiten und im vierten Gedankenstrich enthaltenen Argumentation macht das Vereinigte Königreich geltend, dass die einschlägigen Bestimmungen der angefochtenen Entscheidung rechtswidrig seien, da die Kommission sie nur auf einer geeigneten materiellen Rechtsgrundlage oder gemäß dem vorgeschriebenen förmlichen Verfahren und in keinem Fall rückwirkend hätte erlassen können. Dies ist der erste Klagegrund.

Das Vorbringen, die angefochtene Entscheidung sei willkürlich und nicht begründet worden, kann einen zweiten, eigenständigen Klagegrund darstellen.

a) *Der erste Klagegrund: Die angefochtenen Bestimmungen seien rechtswidrig, da die Kommission nicht zu ihrem Erlass ermächtigt gewesen sei*

24. Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht geltend, die in Rede stehende Entscheidung könne nicht auf die Verordnung Nr. 1164/89 gestützt werden, da diese keine Beschränkung der im zweiten Gedankenstrich des Artikels 2 geregelten Beihilfen (Anbau von Flachssorten, die den Behörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Aufnahme in den Katalog der Faserflachssorten zur Prüfung vorliegen) vorsehe.

25. Der Kläger ist der Ansicht, dass mangels einer Norm, die eine Beschränkung der Fläche, für die eine Beihilfe in Betracht gekommen sei, auf 100 ha vorgeschrieben habe, die Behörden des Vereinigten Königreichs verpflichtet gewesen seien, die Beihilfe den die Sorte „Klasse" anbauenden Landwirten zu gewähren, die sie in zulässiger Weise beantragt hätten. Zudem sei die Gesamtfläche von 1 903 ha, für die die Beihilfe gewährt worden sei, bescheiden, wenn man bedenke, dass mit diesem Anbau die Verwendbarkeit der neuen Sorte für industrielle Zwecke habe erprobt werden sollen.

26. Sofern die Kommission unter dem Deckmantel einer Verwaltungsentscheidung eine Rechtsetzungsmaßnahme habe einführen wollen, um den Geltungsbereich der Verordnung 1164/89 einzuschränken, sei eine solche Maßnahme schon aus diesem Grunde rechtswidrig. Zum einen hätte die Kommission dann eine Bestimmung der Flachsbeihilferegelung abgeändert, ohne das vorgesehene Verfahren einzuhalten, das u. a. die Anhörung des zuständigen Verwaltungsausschusses verlange (siehe oben, Nr. 5). Zum anderen stelle eine solche Maßnahme auf jeden Fall einen rückwirkenden Rechtsetzungsakt dar und verletze die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes.

27. Die Kommission macht geltend, auch wenn die anwendbare Gemeinschaftsregelung nicht ausdrücklich eine Obergrenze für die zu Versuchszwecken mit Flachs bestellte Fläche festlege, so dürfe diese Fläche doch die Grenzen dessen nicht überschreiten, was im Hinblick auf die angestrebten Ziele vernünftig und angemessen sei. Nach Ansicht der Kommission ist die in Artikel 2 zweiter Gedankenstrich der Ver-

ordnung Nr. 1164/89 geregelte Beihilfe nur für wissenschaftliche, nicht aber für industrielle Versuche vorgesehen. Hierzu führt die Beklagte die Richtlinie 72/180 an, die zwecks Erlangung verlässlicher Daten bestimmte Mindestanforderungen für die Aussaat vorsehe und die festlege, dass hierfür eine Versuchsfläche von zwei Hektar ausreiche (siehe oben, Nr. 12).

Folglich habe die Kommission, auch wenn sie grundsätzlich akzeptiert habe, die Beihilfe auf den Anbau für industrielle Tests auszudehnen, damit dem Vereinigten Königreich entgegenkommen wollen (siehe oben, Nr. 16). Die Kommission ist auf jeden Fall der Ansicht, sie sei im Grunde nicht verpflichtet gewesen, eine Beihilfe für die Durchführung industrieller Tests zu finanzieren, da ihr gegenüber nicht ansatzweise nachgewiesen worden sei, dass die Ernten, für die die Beihilfe gewährt wurde, verarbeitet worden seien. Demnach müsse die Entscheidung, eine Beihilfe für maximal 100 ha zu bewilligen, als erneutes großzügiges Entgegenkommen gewertet werden.

28. Schließlich fordert die Beklagte den Gerichtshof auf, die Verordnung Nr. 1164/89 im Licht seiner Rechtsprechung zum Verbot des Rechtsmissbrauchs [14] auszulegen, dessen konkreter Ausdruck das Verbot sei, das Gemeinschaftsrecht dahin auszulegen, dass eine Verpflichtung bestehe, Beihilfen für Transaktionen zu gewähren, die nicht in gutem Glauben durchgeführt worden seien [15].

29. Ich halte es für angebracht, zunächst an die Reichweite der vorliegenden Nichtigkeitsklage zu erinnern: Mit ihr wird — etwas anderes ist auch nicht denkbar — die Nichtigerklärung der Bestimmungen der angefochtenen Entscheidung begehrt, in denen ein Ausgleich für die für den experimentellen Anbau von Faserflachs auf einer Fläche von 1 903 ha gewährten Beihilfen abgelehnt und nur die Übernahme von Beihilfen für 100 ha zugestanden wurde. Die Wiederholung mag zwar müßig erscheinen, aber im Rahmen von Artikel 173 EG-Vertrag beschränkt sich der Gerichtshof darauf, sich zur Rechtmäßigkeit des angefochtenen Rechtsakts zu äußern, und prüft hierzu die Sach- und Rechtslage, die die Stelle, die den Rechtsakt erlassen hat, in Erwägung zog oder ziehen musste. Der Gerichtshof kann sich daher nicht zur Rechtsbehelfsinstanz gegenüber dieser Stelle erheben oder mit unbeschränkter Rechtsprechungsbefugnis in der Sache urteilen. Deshalb hat der Gerichtshof, anders als bei Artikel 172 EG-Vertrag (jetzt Artikel 229 EG), weder die Befugnis, die in Rede stehende Entscheidung abzuändern, noch, sie durch einen anderen Rechtsakt zu ersetzen. Aus diesen Gründen glaube ich nicht, dass der Weg des Artikels 173 das geeignete Mittel ist, um salomonische Urteile zu fällen.

Danach kann ich schon jetzt sagen, dass ich nicht davon überzeugt bin, dass das Vorgehen der Kommission im vorliegenden Fall

14 — Urteile vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (Van Binsbergen, Slg. 1974, 1299), vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-23/93 (TV 10, Slg. 1994, I-4795), vom 10. Januar 1985 in der Rechtssache 229/83 (Leclerc u. a., Slg. 1985, 1), vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache 39/86 (Lair, Slg. 1988, 3161) und vom 2. Mai 1996 in der Rechtssache C-206/94 (Brennet, Slg. 1996, I-2357).

15 — Urteil vom 11. Oktober 1977 in der Rechtssache 125/76 (BALM, Slg. 1977, 1593), vom 27. Oktober 1981 in der Rechtssache 250/80 (Töpfer, Slg. 1981, 2465) und vom 3. März 1993 in der Rechtssache C-8/92 (General Milk Products, Slg. 1993, I-779).

den Anforderungen an die formelle und materielle Rechtmäßigkeit gerecht wird. Auch wenn der von der Kommission verfolgte Zweck berechtigt erscheint, sind die hierfür gewählten Mittel nicht rechtmäßig, wie ich im Folgenden erläutern werde.

30. Der positiv-rechtliche Rahmen, in dem der Streit angesiedelt ist, muss genau abgegrenzt werden. Meiner Ansicht nach ist die einzige konkret anwendbare Vorschrift der zweite Gedankenstrich von Artikel 2 der Verordnung Nr. 1164/89, wonach eine Beihilfe „für Flachs gewährt [wird], der aus Saatgut der Sorten erzeugt wurde, die ... den Behörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Aufnahme in den Katalog der hauptsächlich zur Faserproduktion bestimmten Flachssorten zur Prüfung vorliegen".

Insoweit besteht Einigkeit zwischen den Parteien. Die Kommission hat ursprünglich vorgetragen, dass sich diese Vorschrift nur auf wissenschaftliche Versuche beziehe, und deshalb auf die Richtline 70/457 verwiesen, die ihrerseits auf die Richtlinie 72/180 Bezug nimmt (siehe oben, Nrn. 10 bis 12). Jedoch hat die Kommission spätestens seit ihrem Schreiben vom 18. Juli 1997 den Standpunkt akzeptiert, dass die Verordnung Nr. 1164/89 die Grundlage für die Gewährung von Beihilfen für „industrielle Tests" darstellen könne.

Ich selbst beschränke mich auf die Feststellung, dass aus dem Wortlaut des Artikels 2 dieser Verordnung nicht abgeleitet werden kann, dass die vorgesehene Beihilfe nur für wissenschaftliche Versuche bestimmt ist und jede Art von industriellem Test ausschließt.

31. Unter diesen Umständen war das Vereinigte Königreich berechtigt und sogar verpflichtet, die Beihilfe für den im Stadium industrieller Tests befindlichen Anbau einer neuen Flachssorte für die Faserherstellung zu bewilligen. Das bedeutet umgekehrt, dass die Kommission nicht den Ausgleich für die gewährte Beihilfe unter Berufung auf die Art der durchgeführten Tests ablehnen durfte.

32. Hinsichtlich der Höchstfläche, für die diese Beihilfe gewährt werden konnte, ist erneut festzustellen, dass die Gemeinschaftsregelung hierzu nichts vorsieht. Dies räumt die Kommission in ihrem Schreiben vom 18. Juli 1997 ein, auch wenn sie die Ansicht vertritt, dass die Grenzen dessen, was im Hinblick auf die angestrebten Ziele vernünftig und angemessen war, hätten eingehalten werden müssen. Hiermit stimme ich überein. Die Kommission hat jedoch, wenngleich sie anerkennt, dass die Verordnung Nr. 1164/89 der Förderung der industriellen Forschung diene, nicht das geringste Indiz dafür vorgetragen, dass die 1 903 bepflanzten Hektar als für diesen Zweck übertrieben zu beurteilen waren.

33. Keine Rechtsnorm ermächtigte demnach die Kommission, sich zu weigern, die gewährte Beihilfe für 1 903 für industrielle Tests bepflanzte Hektar zu übernehmen, weil sie sie für übertrieben hielt.

34. Die Kommission führt an, dass sie mangels jeden Beweises für die Verarbeitung der Ernten nicht verpflichtet gewesen

sei, eine für experimentelle Zwecke gewährte Beihilfe anzuerkennen. Wie sie außerdem in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, erlegt der Wortlaut des Artikels 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1164/89, der sich auf Sorten bezieht, „die ... den Behörden der Mitgliedstaaten ... zur Prüfung vorliegen", den Mitgliedstaaten eine besondere Überwachungspflicht auf.

35. Ich teile nicht die Ansicht, dass die Formulierung des zweiten Gedankenstrichs notwendigerweise die Verantwortung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Durchführung der Tests verstärkt. Meines Erachtens ist die von der Kommission hervorgehobene Wendung vielmehr im Sinne von *Sorten, die von den Behörden der Mitgliedstaaten einer Prüfung unterzogen werden*, zu verstehen. Andernfalls müsste jede nicht unmittelbar von diesen Behörden durchgeführte Untersuchung von der Beihilfe ausgeschlossen werden, was im Rahmen des EAGFL ausgesprochen ungewöhnlich wäre.

Ich akzeptiere hingegen, dass die Kommission auf der Grundlage des zweiten Gedankenstrichs von einem Mitgliedstaat verlangen kann, dass er überprüft, ob die von der Beihilfe begünstigten Anbauflächen für die Durchführung von wirklichen Tests genutzt wurden. Der Mitgliedstaat kann die Beihilfe ablehnen oder gegebenenfalls ihre Rückerstattung verlangen, wenn festgestellt wird, dass der Flachsanbau nicht zu experimentellen Zwecken erfolgte, sondern ausschließlich das Ziel hatte, in missbräuchlicher Art und Weise die Förderungsregelung in Anspruch zu nehmen [16].

16 — Vgl. mutatis mutandis zuvor zitiertes Urteil General Milk Products.

36. Eine andere Frage ist jedoch die, ob die Kommission mangels derartiger Überprüfungen berechtigt war, die streitige Herabsetzung auf 100 ha vorzunehmen.

37. Hierzu muss ich bemerken, dass die Kommission keinen Zusammenhang zwischen dem Fehlen des Nachweises, dass die Ernte verarbeitet wurde, und der Beschränkung der maximal beihilfefähigen Fläche auf 100 ha herstellt. Die von diesem Organ auferlegte Beschränkung könnte gerechtfertigt erscheinen, wenn sie im Verhältnis zu der tatsächlich für experimentelle Vorgänge verwendeten Fläche berechnet worden wäre.

In ihrem Schreiben vom 8. Juli 1997 beschränkt sich die Kommission jedoch darauf, hervorzuheben, dass die Behörden des Vereinigten Königreichs die Durchführung wirklicher Tests nicht bewiesen hätten, und sämtliche angemeldeten Ausgaben für diese Sorte abzulehnen, soweit sie über 100 ha hinausgehen, die ihrer Ansicht nach die maximale Fläche darstellen, die erforderlich ist, um die neue Sorte zu testen.

Die Beklagte hat zu keinem Zeitpunkt dargelegt, worauf sie diese Ansicht stützt.

38. Stattdessen behauptet die Kommission nunmehr, es habe sich um ein Entgegen-

kommen gehandelt, als sie die Beihilfen für 100 ha genehmigt habe. Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen, da es in offenkundigem Widerspruch zu ihren schriftlichen Ausführungen steht.

39. Nach alledem gelange ich zu dem Schluss, dass die Kommission nicht berechtigt war, den Ausgleich für die Beihilfen, die für industrielle Tests mit einer neuen Faserflachssorte gewährt wurden, auf einen 100 ha entsprechenden Betrag zu beschränken.

40. Angesichts dieser Umstände ist der erste Nichtigkeitsgrund als stichhaltig anzusehen.

b) *Der zweite Klagegrund: Die angefochtene Entscheidung sei rechtswidrig, da sie nicht ordnungsgemäß begründet worden und willkürlich sei*

41. Die Regierung des Vereinigten Königreichs trägt vor, dass die angefochtene Entscheidung jeder wissenschaftlichen oder technischen Begründung entbehre, soweit sie die Fläche, für die eine Beihilfe gewährt werden könne, auf 100 ha beschränke.

42. Nach Ansicht des Klägers geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Rechnungsabschluss [17] hervor, dass die Kommission eine Verletzung der Gemeinschaftsvorschriften beweisen müsse. Im vorliegenden Fall hätte die Kommission in geeigneter Weise die Beschränkung auf 100 ha rechtfertigen müssen. Das einzige Argument habe in der Behauptung bestanden, dass die Fläche von 1 903 ha weit größer sei als die, die erforderlich sei, um die in der Richtlinie 72/180 erwähnten Tests durchzuführen. Nach Auffassung des Klägers ist diese Richtlinie aber nur auf die Durchführung wissenschaftlicher Versuche anwendbar und bezieht sich nicht auf industrielle Tests wie die des vorliegenden Falles, so dass ihre Vorschriften nicht einschlägig seien.

43. Nach Meinung des Klägers hätte die Kommission ihrer Verpflichtung zu Transparenz, Kohärenz und wissenschaftlicher Rechtfertigung nachkommen müssen, als sie die angefochtene Entscheidung erlassen und begründet habe. Stattdessen sei weder im Schriftwechsel mit der britischen Regierung noch vor der Schlichtungsstelle eine solche Rechtfertigung erfolgt, so dass die Entscheidung als willkürlich betrachtet werden müsse.

44. Die Kommission erinnert in erster Linie daran, dass die Tragweite der Begründungspflicht nicht nur vom Text der Entscheidung abhänge, sondern auch von ihrem Kontext, insbesondere von den mit

17 — Urteil vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-281/89 (Italien/Kommission, Slg. 1991, I-347).

ihr in Zusammenhang stehenden Dokumenten, auf deren Grundlage sie erlassen worden sei. Es sei ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass die Begründung einer Entscheidung als ausreichend zu betrachten sei, wenn der Staat, an den sie gerichtet sei, eng in ihre Ausarbeitung einbezogen gewesen sei und die Gründe kenne, die zu ihrem Erlass geführt hätten [18].

45. Im vorliegenden Fall habe die Beklagte die Behörden des Vereinigten Königreichs vollständig über ihren Standpunkt informiert, der insbesondere in den ihrem Schreiben vom 26. Juli 1996 und der Entscheidung beigefügten Berichten dargelegt gewesen sei und dem zufolge der Anbau nicht als experimentell habe betrachtet werden können und nicht die nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 1164/89 erforderlichen Voraussetzungen erfüllt habe.

46. Die von der Kommission zur Rechtfertigung der streitigen Bestimmung angeführten Argumente erscheinen mir eher schwach.

47. Das in ihrer förmlichen Mitteilung vom 18. Juli 1997 verwendete Kriterium unterscheidet sich von dem des zusammenfassenden Berichtes, der der Entscheidung beigefügt ist. In der Mitteilung heißt es, dass die 100 ha die von den für den Rechnungsabschluss zuständigen Dienststellen für einen industriellen Test höchstens zugelassene Fläche darstellten, während es in dem Bericht heißt, dass diese Ausdehnung das erforderliche Maximum sei, um einen der in der Richtlinie 72/180 geregelten Versuche, d. h. zu wissenschaftlichen Zwecken, durchzuführen.

In der Erwiderung hingegen taucht der Begriff des industriellen Tests im Vorbringen der Kommission nicht mehr auf, und bei den 100 ha handelt es sich nun nicht mehr um die für derartige Zwecke erforderliche Höchstfläche, sondern lediglich um ein großzügiges und außergewöhnliches Entgegenkommen der Beklagten.

48. Aber die Dürftigkeit des Standpunkts des Gemeinschaftsorgans beschränkt sich nicht darauf. Wie die Regierung des Vereinigten Königreichs hervorhebt, führt die Kommission in ihrer Korrespondenz und in der Klagebeantwortung insgesamt fünf verschiedene Kriterien an, um die vom EAGFL finanzierbare Fläche zu bestimmen.

49. So trägt die Beklagte in Nummer 16 der Klagebeantwortung vor, dass die höchstens beihilfefähige Fläche aus den zwei Hektar bestehe, die die Richtlinie 72/180 bezeichne; in Nummer 14 dieses Schriftsatzes bemerkt sie hingegen, dass diese Fläche von

18 — Urteile vom 13. September 1990 in der Rechtssache C-22/89 (Niederlande/Kommission, Slg. 1990, I-4799), vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-27/94 (Niederlande/Kommission, Slg. 1998, I-5581) und vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-28/94 (Niederlande/Kommission, Slg. 1999, I-1973).

zwei Hektar nur eine Mindestanforderung darstelle und dass es möglich sei, eine Beihilfe für eine größere Fläche zu bewilligen. Doch dürfen auch nicht die erwähnten Kriterien in dem der Entscheidung beigefügten zusammenfassenden Bericht und in der förmlichen Mitteilung vom 18. Juli 1997 außer Acht gelassen werden, und schließlich war die Beihilfe nach dem Inspektionsbericht von 1996 nur für Anpflanzungen zulässig, die zweifelsfrei als experimentell identifiziert werden konnten.

50. Daraus geht hervor, dass das in der förmlichen Mitteilung vom 18. Juli 1997 enthaltene Kriterium nur eines von vielen ist, die die Kommission angeführt hat.

In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission der Tatsache besondere Bedeutung beigemessen, dass das Vereinigte Königreich nicht nachgewiesen habe, dass die Ernte verarbeitet worden sei. Diese Rechtfertigung steht jedoch im Widerspruch zu den weiteren Bestimmungen, die das Gemeinschaftsorgan getroffen hat, und insbesondere auch dazu, dass eine auf 100 ha angebauten Flachses beschränkte Beihilfe anerkannt wurde. Wenn, wie die Kommission behauptet, dieser fehlende Nachweis der Verarbeitung der entscheidende Grund für die Ablehnung wäre, müsste hieraus in der Tat abgeleitet werden, dass die Beihilfe in vollem Umfang anerkannt worden wäre, wenn das Vereinigte Königreich den Nachweis der Verarbeitung der Ernte und der Durchführung der Untersuchungen geführt hätte. Dies würde wiederum dem Inhalt der Entscheidung widersprechen, die die mögliche Beihilfe auf 100 ha beschränkt. Wie ich bereits gesagt habe, wird schließlich die Behauptung, die Kommission habe großzügig gehandelt, als sie die Beihilfe für diese Fläche bewilligte, abgesehen davon, dass sie verspätet ist, in den Schriftsätzen durch nichts belegt.

51. Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Kommission ihrer Pflicht zur ordnungsgemäßen Begründung ihrer Entscheidung, die zu Lasten des EAGFL gehende Beihilfe auf eine 100 ha entsprechende Fläche zu beschränken, nachgekommen wäre.

52. Demnach ist auch der zweite Klagegrund als stichhaltig anzusehen.

Kosten

53. Da das Vereinigte Königreich mit seinen Klagegründen durchdringt, sind der Kommission gemäß Artikel 69 § 2 Absatz 1 der Verfahrensordnung die Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Ergebnis

54. Aufgrund der vorstehenden Überlegungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Entscheidung 1999/187/EG der Kommission vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben insoweit für nichtig zu erklären, als die Kommission es ablehnt, dass dieser Fonds einen Betrag von 869 283 GBP übernimmt, der den finanziellen Hilfen entspricht, die das Vereinigte Königreich im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1164/89 der Kommission vom 28. April 1989 zur Durchführung der Beihilferegelung für Faserflachs und Hanf gezahlt hat;

2. der Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.