SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO vom 1. Oktober 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Klage geht es um die teilweise Aufhebung der Entscheidungen 85/465 und 85/466 der Kommission vom 28. August 1985 über den vom Vereinigten Königreich vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1980 bzw. 1981 finanzierten Ausgaben (ABl. L 267 vom 9. 10. 1985, S. 49 bzw. S. 52).

2. Das Vereinigte Königreich beantragt, die Entscheidungen insoweit aufzuheben, als es in ihnen abgelehnt wird, Beträge über insgesamt 2 859 606,92 UKL bzw. 2 276 421,59 UKL zu Lasten des EAGFL zu übernehmen. Diese Beträge entsprechen Ausgaben für Beihilfen für Speisebutter, für die Lagerhaltung von Magermilchpulver, für Beihilfen für zu Futterzwecken bestimmtes Magermilchpulver und für Ausfuhrerstattungen.

3. Die Kommission stützt die Ablehnung der Finanzierung der genannten Ausgaben auf die Artikel 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94 vom 28. 4. 1970, S. 13), kraft deren Erstattungen bei der Ausfuhr nach dritten Ländern und Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte nur dann zu Lasten des EAGFL übernommen werden dürfen, wenn diese nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt bzw. vorgenommen werden. Nach dem Vortrag der Kommission entsprechen die fraglichen Beträge Erhöhungen der Lasten des EAGFL, die auf illegalen Praktiken der britischen Milk Marketing Boards (MMB) beruhen, nämlich auf:

a) einer Preisspaltung bei Vollmilch nach Maßgabe der Vertriebsmodalitäten der daraus gewonnenen Butter und nach Maßgabe der Verwendung der nach der Herstellung der Butter oder des Rahms verbleibenden Magermilch;

b) einer Preisspaltung bei Vollmilch nach Maßgabe dessen, ob bestimmte daraus gewonnene Enderzeugnisse innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft verkauft werden.

4. Die gegenteilige Meinung des Vereinigten Königreichs läßt sich nach der Klageschrift (siehe die Zusammenfassung auf S. 23) in vier Gruppen zusammenfassen, die jeweils der vorhergehenden gegenüber subsidiär sind:

1) Die von den MMB praktizierten Preisspaltungen seien mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar;

2) die Kommission habe rechtlich einen Kausalzusammenhang zwischen diesen Praktiken und den zur Gemeinschaftsfinanzierung nicht zugelassenen Ausgaben nicht hinreichend dargetan;

3) sie habe auch die fraglichen Ausgaben nicht exakt und überzeugend geschätzt;

* Aus dem Französischen übersetzt.

4) sie habe die Einsparungen bei anderen Ausgaben und den Umstand nicht beachtet, daß keine Gesamterhöhung der Gemeinschaftsausgaben eingetreten sei.

5. Abschließend beruft sich das Vereinigte Königreich auf eine Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit (Punkt 5) sowie eine mangelhafte Begründung der angefochtenen Entscheidung (Punkt 6).

1. Zur Unvereinbarkeit der Preispraktiken der MMB mit dem Gemeinschaftsrecht

6. Die vorstehend unter a genannten Praktiken waren Gegenstand des Urteils des Gerichtshofes vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 23/84 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1986, 3581), die unter b sind Gegenstand des Urteils des Gerichtshofes vom 27. April 1988 in der Rechtssache 428/85 zwischen den gleichen Parteien.

7. In seinem Urteil vom 2. Dezember 1986 hat der Gerichtshof für Recht erkannt und entschieden:

„Das Vereinigte Königreich hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 10 der Verordnung Nr. 1422/78 des Rates vom 20. Juni 1978 und Artikel 6 der Verordnung Nr. 1565/79 der Kommission vom 25. Juli 1979 verstoßen, daß es den Milk Marketing Boards gestattet hat,

1) bei Vollmilch, die zur Herstellung von Butter verwendet wird, ein System des gespaltenen Preises anzuwenden, je nachdem, ob die Butter als Interventionsbutter oder lose Butter oder aber als verpackte Butter im Einzelhandel verkauft werden soll, und

2) bei Vollmilch, die zur Herstellung von Butter und Rahm verwendet wird, die Preise danach zu differenzieren, ob die dabei anfallende Magermilch für Futterzwecke verwendet oder zu Magermilchpulver verarbeitet werden soll."

8. In meinen Schlußanträgen vom 15. April 1986 in dieser Rechtssache hatte ich ausgeführt, daß das Vereinigte Königreich den EWG-Vertrag auch dadurch verletzt habe, daß es für zur Herstellung von Butter und Rahm verwendete Vollmilch unterschiedliche Preise nach Maßgabe dessen angewandt habe, ob die dabei erhaltene Magermilch zur Verpulverung oder zur Herstellung von Kaseinen und Kaseinaten bestimmt war. Der Gerichtshof hat diese Rüge für unzulässig erklärt und sich zu ihrer Begründetheit nicht geäußert.

9. Ich halte meine damalige Ansicht um so mehr aufrecht, als der Gedankengang des Gerichtshofes zur Preisspaltung bei Vollmilch nach Maßgabe dessen, ob die Magermilch zu Futterzwecken bestimmt ist, auf den Fall der Verwendung zu Kasein und Kaseinaten vollständig übertragbar ist (Randnr. 57 des Urteils vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 23/84, a. a. O.).

10. Insbesondere aber stellt die Preisspaltung bei Vollmilch nach Maßgabe der Verwendung der nach der Herstellung von Butter oder von Rahm verbleibenden Magermilch keine Differenzierung nach dem Zweck, für den die *Milch* verwendet wird, dar, wie sie allein in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1422/78 des Rates[1] erlaubt ist, sondern eine solche nach Maßgabe der Verwendung eines *anderen Erzeugnisses,* hier von *Magermilch* (siehe Randnrn. 30 bis 32 des Urteils vom 2. Dezember 1986). Diese Differenzierung ver-

1 — Verordnung Nr. 1422/78 des Rates vom 20. Juni 1978 über die Gewährung bestimmter Sonderrechte für Milcherzeugerorganisationen im Vereinigten Königreich (ABl. L 171 vom 28. 6. 1978, S. 14).

stößt somit zweifelsfrei gegen Gemeinschaftsrecht.

11. Dasselbe gilt für die Preisspaltung bei Vollmilch nach Maßgabe der geographischen Bestimmung bestimmter daraus erzeugter Produkte.

12. Die Preisspaltung bei Vollmilch nach Maßgabe dessen, ob die daraus erzeugte Butter oder ein anderes Erzeugnis auf dem Gemeinschaftsmarkt oder weltweit verkauft wird, richtet sich auch nicht ausschließlich nach der Verwendung der Milch durch ihren Abnehmer, sondern danach, was die Binnen- oder Ausfuhrhändler mit den aus der Vollmilch hergestellten Erzeugnissen machen.

13. Im übrigen wurde dem Gerichtshof in der Sitzung vom 9. Juli 1987 gesagt, daß das Vereinigte Königreich sich schließlich der von der Kommission im Rahmen der Rechtssache 428/85 vertretenen Ansicht angeschlossen habe und in Zukunft davon ausgehe, daß eine Preisspaltung bei Milch dem Gemeinschaftsrecht widerspreche.

14. Wir können somit davon ausgehen, daß die Praktiken, wegen deren die Kommission den vom Vereinigten Königreich für die Haushaltsjahre 1980 und 1981 vorgelegten Rechnungsabschluß teilweise abgelehnt hat, tatsächlich Vertragsverletzungen waren.

2. Zum Kausalzusammenhang zwischen diesen Verletzungen und den nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassenen Ausgaben

15. Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs obliegt der Kommission der Beweis, daß die beanstandeten Praktiken unmittelbar und unausweichlich zu einer Erhöhung der Gemeinschaftsausgaben geführt hätten, sowie der Nachweis für die Höhe der Beträge, deren Finanzierung verweigert werde. Die *Beweislast* obliege also vollständig der Kommission. Diese bestreitet das.

16. Die Frage läßt sich aus dem System der Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik beantworten, das mit der Verordnung Nr. 729/70 des Rates eingeführt wurde, insbesondere was die Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL betrifft.

17. Nach Artikel 4 Absatz 2 dieser Verordnung stellt die Kommission den Mitgliedstaaten die für die Finanzierung der nach Artikel 2 und 3 zugelassenen Ausgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung. Nach Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a tut sie dies im Wege von Vorschüssen, die im einzelnen in der Verordnung Nr. 3184/83 der Kommission vom 31. Oktober 1983 über die Vorschußregelung für die vom EAGFL, Abteilung Garantie, finanzierten Ausgaben (ABl. L 320 vom 17. 11. 1983, S. 1) geregelt sind.

18. Damit obliegt es den bezeichneten Dienststellen und Einrichtungen der Mitgliedstaaten, die Zahlungen vorzunehmen.

19. Nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission die Jahresrechnungen mit den für ihren Abschluß erforderlichen Belegen. Einzelheiten hierzu finden sich in der Verordnung Nr. 1723/72 der Kommission vom 26. Juli 1972 über den Rechnungsabschluß des EAGFL, Abteilung Garantie (ABl. L 186 vom 16. 8. 1972, S. 1). Auf der Grundlage dieser Daten schließt die Kommission gemäß Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 729/70 die Rechnungen ab.

20. Selbstverständlich können die Mitgliedstaaten nur Vorgänge finanzieren, die die Voraussetzung für eine Finanzierung durch den EAGFL tatsächlich erfüllen.

21. Nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 müssen sie sich vergewissern, daß die finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. Wie der Gerichtshof insbesondere in seinem Urteil vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor GmbH/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1983, 2633) entschieden hat, hat dieser Artikel nur eine Verpflichtung ausdrücklich bekräftigt, die den Mitgliedstaaten bereits nach dem in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatz der Zusammenarbeit obliegt (Randnr. 42), nämlich in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen, namentlich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, zu sorgen (Randnr. 17).

22. Weiter ergibt sich aus den Artikeln 2 und 3 der Verordnung Nr. 729/70, daß für die EAGFL-Finanzierung nur in Frage kommen Ausfuhrerstattungen und Interventionen, die nach *Gemeinschaftsvorschriften* im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt bzw. vorgenommen werden. Hieraus hat der Gerichtshof, insbesondere in seinem Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76 (Niederlande/Kommission, Slg. 1979, 245), folgendes abgeleitet:

„Diese Bestimmungen erlauben es der Kommission nur, zu Lasten des EAGFL die *gemäß den geltenden Vorschriften in den verschiedenen Agrarsektoren* gezahlten Beträge zu übernehmen. Alle sonstigen Beträge, *insbesondere diejenigen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu Unrecht für ermächtigt hielten,* bleiben zu Lasten der Mitgliedstaaten" (Randnr. 8).

23. Im übrigen hat der Gerichtshof wiederholt folgendes ausgeführt[2]:

„Gegenstand einer Entscheidung der Kommission über den Rechnungsabschluß für vom EAGFL finanzierte Ausgaben [ist] die Feststellung ..., daß die Ausgaben von den nationalen Dienststellen im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden sind."

24. Damit obliegt es den Mitgliedstaaten, die allein über alle Daten über die durchgeführten Maßnahmen und die damit zusammenhängenden Zahlungen verfügen, die Ordnungsgemäßheit und Begründetheit der Ausgaben zu rechtfertigen. Sie müssen die Belege für die vom EAGFL finanzierten Ausgaben bis zum Schluß der Kontrolle durch die Gemeinschaftsinstanzen aufbewahren (siehe die dritte Begründungserwägung und Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1723/72).

25. Das ergibt sich klar aus dem Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 49/83 (Luxemburg/Kommission, Slg. 1984, 2931), wo der Gerichtshof feststellt, daß der betroffene Mitgliedstaat, um die Finanzierung bestimmter Ausgaben für die private Lagerhaltung von Tafelwein zu erlangen, nachweisen mußte, daß die Voraussetzungen für die Gewährung dieser Beihilfen tatsächlich erfüllt waren (siehe die Randnrn. 28 bis 30). Entsprechend heißt es in den Urteilen vom 27. Februar 1985 in den Rechtssachen 55/83 und 56/83 (Italien/Kommission, Slg. 1985, 683 bzw. 703), daß nur solche Ausgaben zu Lasten des EAGFL übernommen werden können, für die die nationalen Interventionsstellen beweisen können, daß sie entsprechend dem einschlägigen Gemein-

2 — Siehe z. B. die Urteile vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 9, und vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, Randnr. 8.

schaftsrecht durchgeführt wurden (siehe die Randnrn. 24 und 25).

26. Gelingt dies einem Mitgliedstaat nicht, darf die Kommission die entsprechenden Ausgaben nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen. Im Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321) heißt es ausdrücklich:

„Das Rechnungsabschlußverfahren hat ... beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts den Zweck, ... auch die aus der Gemeinsamen Agrarpolitik folgenden finanziellen Belastungen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft richtig aufzuteilen; insoweit steht der Kommission kein Beurteilungsspielraum zu, der es ihr erlauben würde, von den Vorschriften über die Aufteilung dieser Belastungen abzuweichen" (Randnr. 28).

27. Das Vereinigte Königreich meint gleichwohl, die Frage stelle sich im vorliegenden Fall anders, da die Weigerung der Kommission nicht auf einer Verletzung der Regelung unmittelbar über die entsprechenden Ausgaben beruhe, sondern auf der Mißachtung grundsätzlicher Gemeinschaftsnormen. Für solche sekundär zu nennenden Rechtssachen — die primären Voraussetzungen für die Übernahme zu Lasten des EAGFL seien erfüllt — obliege der Kommission der Nachweis eines Kausalzusammenhangs zwischen der Verletzung der fraglichen Normen und den Ausgaben, deren Finanzierung sie ablehne.

28. Meines Erachtens ist im vorliegenden Fall die Frage, wer beweispflichtig sei, falsch gestellt.

29. Die Einreichung der Rechnungsabschlußanträge hat das Vereinigte Königreich selbstverständlich auf seine eigene Auffassung gestützt, die Preisspaltungen entsprächen den Gemeinschaftsbestimmungen über die Milk Marketing Boards. Deshalb könne die Ordnungsgemäßheit der entsprechenden Ausgaben nicht beanstandet werden, weil der Nachweis für ihre tatsächliche Erbringung vorliege und die Beihilfen oder Erstattungen unter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen gewährt worden seien.

30. Die Kommission ihrerseits hat durch die Eröffnung zweier Vertragsverletzungsverfahren und die Befassung des Gerichtshofes feststellen lassen, daß die Regelung über die MMB in Wirklichkeit nicht eingehalten worden war. Der Gerichtshof hat, was die Preisspaltung auf dem Binnenmarkt betrifft, der Kommission recht gegeben, wie es nun auch das Vereinigte Königreich für die Preisspaltung bei Ausfuhren nach Drittländern tut.

31. Die Kommission hat sich weiterhin um den bezifferten Nachweis bemüht, daß die fraglichen Verstöße Wettbewerbsverzerrungen und eine Wirtschaftsentwicklung ausgelöst hätten, die sich von der unterschied, wie sie ohne diese Verstöße stattgefunden hätte, daß diese also für den EAGFL zu anderen als den ordnungsgemäßen Lasten geführt hätten. *In Wahrheit hat die Kommission also die Beweislast übernommen.* Die Frage, ob sie dieser genügt hat, wird der Gerichtshof insbesondere im Lichte des gegenteiligen Vorbringens des Vereinigten Königreichs zu behandeln haben.

32. Da die Grundlage des Vorbringens der Kommission — die Rechtswidrigkeit der Preispraktiken der MMB — nicht mehr strittig ist, ist das Vorbringen des Vereinigten Königreichs nur insoweit zulässig, als es dartun will, daß die fraglichen Verstöße für den EAGFL keine finanziellen Folgen gehabt hätten oder daß diese Folgen jedenfalls andere als die von der Kommission berechneten seien.

33. Es läuft somit auf die Frage hinaus, welche Partei ihr Vorbringen am überzeugendsten belegt hat.

3. Zu den nicht zur Gemeinschaftsfinanzierung zugelassenen Ausgaben

34. Für die Bezifferung der Ausgaben, die zu Lasten des EAGFL zu übernehmen sie abgelehnt hat, hat die Kommission für jede der Maßnahmengruppen mehrstufige Überlegungen angestellt, die der Reihe nach die Feststellung folgender Umstände umfaßten:

1) das Preisniveau, das ohne Preisspaltung festgesetzt worden wäre;

2) das Maß, in dem der Milchabnehmer die Erhöhung oder den Rückgang des Milchpreises an den Endverbraucher weitergeleitet hätte;

3) die Auswirkungen, die diese Preiserhöhung oder -senkung angesichts einer angenommenen Nachfrageelastizität auf den Verbraucher, die Verwendung oder die Ausfuhr der betroffenen Produkte gehabt hätte;

4) die Höhe der dadurch bei den einzelnen Interventionsmaßnahmen (Beihilfe für Speisebutter, Kosten für die Lagerung von Magermilchpulver, Beihilfe für zu Futterzwecken bestimmtes Magermilchpulver) und bei Ausfuhrerstattungen verursachten Kosten.

35. Das Vereinigte Königreich sieht darin eine verwickelte Reihe von Annahmen im Bereich der reinen „nachträglichen Spekulation", von denen keine haltbar sei, so daß sie keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Entscheidung der Kommission abgäben. Hierzu ist folgendes zu bemerken.

36. Zunächst ist, wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 23/84 bereits festgestellt habe, eine genaue Bestimmung dessen, was sich bei Anwendung einer anderen Preisregelung zugetragen hätte, der Natur der Sache nach offenbar ausgeschlossen.

37. Dem stimmen auch die Parteien zu, wenn auch nur insoweit, als es in ihrem Interesse zu liegen scheint. In ihren Antworten auf die Frage des Gerichtshofes dahin, in welchem Maße die statistischen Daten für die Jahre 1984, 1985 und 1986, in denen die streitigen Preisspaltungen abgeschafft worden waren, die Annahmen der Kommission bestätigten oder widerlegten, müssen die Parteien zugeben, daß die erlangten Daten nicht objektiv als Hinweise darauf betrachtet werden dürfen, was gewesen wäre, wenn 1980 und 1981 ein Einheitspreissystem bestanden hätte (Kommission, S. 3), bzw. daß es gewagt sei, abschließend auf das schließen zu wollen, was 1980 und 1981 der Fall hätte gewesen sein können, wenn der Milchpreis in diesen Jahren auf dem von der Kommission angesetzten Niveau festgesetzt worden wäre (Vereinigtes Königreich, Abschnitt 3.2).

38. Weiter ist festzustellen, daß die Kommission sich um eine sicherlich hypothetische, aber schlüssige wirtschaftliche Begründung bemüht, während das Vereinigte Königreich diese Begründung kritisiert und als unwahrscheinlich und zweifelhaft darstellt, ohne sich um eine bezifferte Darlegung dessen zu bemühen, was sich seines Erachtens alternativ zugetragen hätte, wenn die illegalen Preispraktiken unterblieben wären. Meines Erachtens hat das Vereinigte Königreich nicht überzeugend dartun können, daß die Kommission bei ihren Bemühungen, die wahrscheinlichen finanziellen Folgen dieser Preispraktiken zu schätzen, unsinnige wirtschaftliche Kriterien verwendet oder sich auf irreale Annahmen gestützt hat.

39. Andererseits ist nicht sicher, ob die Kommission bei allen ihren Annahmen und Extrapolationen recht hat. Dessen ist sie sich offensichtlich selbst bewußt, wenn sie ausführt, da die Berechnungen theoretisch seien, müßten die Annahmen nicht notwendigerweise die einzig möglichen sein (Gegenerwiderung, S. 2).

40. Wir befinden uns damit praktisch in derselben Lage wie in der Rechtssache 16/76 (Frankreich/Kommission), verbunden mit der Rechtssache 15/76. Diese beiden Rechtssachen waren Gegenstand eines einzigen Urteils vom 7. Februar 1979 (Slg. 1979, 321). Auch damals war es dem Gerichtshof unmöglich, mit Sicherheit festzustellen, was sich zugetragen hätte, wenn bestimmte nationale Maßnahmen nicht getroffen worden wären. Damals ging es um nationale Beihilfen, die die französische Regierung in Ergänzung von Gemeinschaftsbeihilfen für das Brennen von Wein eingeführt hatte. In dieser Rechtssache vertrat die Französische Republik die Auffassung, daß die Kommission für den gesamten gebrannten Wein nur den Bruchteil der Beihilfen verweigern dürfe, der der französischen Zusatzbeihilfe entspreche, während der dem Gemeinschaftsrecht entsprechende Teil zu Lasten des EAGFL übernommen werden müsse.

41. Nach dem genannten Urteil vom 7. Februar 1979

„ist es unmöglich festzustellen, in welchem Umfang die Gesamtwirkung der Gemeinschaftsmaßnahmen und nationalen Maßnahmen dem einen oder dem anderen Bestandteil zuzurechnen ist. Insbesondere ist es unmöglich, mit Sicherheit festzustellen, welche Weinmengen in Frankreich zur Destillation gebracht worden wären, falls die nationale Maßnahme nicht getroffen worden wäre" (Randnrn. 32 und 33).

Der Gerichtshof kommt zum Ergebnis, daß

„unter diesen Umständen ... die Kommission keine andere Wahl [hatte], als die Übernahme der von den französischen Behörden getätigten Ausgaben zu Lasten des EAGFL abzulehnen" (Randnr. 35).

42. In seiner Klageschrift hatte das Vereinigte Königreich diese Rechtssache zunächst als eine „sekundäre" und damit der vorliegenden vergleichbar eingeordnet (Punkte 5.6 und 5.7). In seiner Erwiderung (Punkte 3.5 und 5.22) meint es demgegenüber, angesichts einer offenkundigen Verbindung zwischen der von der Französischen Republik gezahlten unmittelbaren nationalen Beihilfe und der Erhöhung der Ausgaben des EAGFL habe die Kommission

keine Würdigung der wirtschaftlichen Auswirkungen des von Frankreich begangenen Verstoßes vornehmen müssen, um feststellen zu können, daß sich die fraglichen Ausgaben erhöht hätten.

43. Das bedarf der Differenzierung. Zweifelsfrei hat die nationale französische Beihilfe zusätzliche Ausgaben nach sich gezogen. Diese Ausgaben konnten jedoch weder exakt beziffert noch annähernd geschätzt werden. Aus eben diesem Grund hat der Gerichtshof der Kommission das Recht zugestanden, die Übernahme der *Gesamtheit* der getätigten Ausgaben zu Lasten des EAGFL abzulehnen, und zwar einschließlich derjenigen, die den Mengen von Wein entsprachen, die ohne nationale Zusatzbeihilfe gebrannt worden wären und deren Höhe sich vielleicht mittels einer hypothetischen wirtschaftlichen Schätzung hätte ermitteln lassen.

44. Nach diesem Urteil hätte die Kommission den Abschluß sämtlicher Rechnungsposten zu Lasten des EAGFL ablehnen können, bei denen es um gespaltene Milchpreise ging, wenn sie nur feststellte, daß diese zu einer Störung des normalen Funktionierens der Finanzmechanismen der gemeinsamen Marktorganisation auf dem Sektor Milch und Milcherzeugnisse führten. Soweit ist die Kommission freilich nicht gegangen. Sie hat vielmehr komplizierte wirtschaftliche Schätzungen vorgenommen, die im Sitzungsbericht detailliert beschrieben sind und aufgrund deren sie die Übernahme von 5 Mio UKL verweigert hat, nicht aber die von 300 Mio UKL (Punkt 1 der Gegenerwiderung).

45. Auch bei anderen Gelegenheiten hat der Gerichtshof die sozusagen globale Ablehnung der Finanzierung bestimmter Vorgänge auf der alleinigen Basis der Feststellung gebilligt, daß die Vorgänge irregulär waren.

46. Es handelte sich dabei um Rechtssachen[3], in denen der Gerichtshof die Weigerung der Kommission billigte, aus Mitteln des EAGFL bestimmte Ausgaben zu finanzieren und die allein damit begründet war, daß einfache Beweisformalitäten nicht erfüllt worden waren, ohne daß der Frage nachgegangen worden wäre, ob die Mißachtung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen tatsächlich zu ungerechtfertigten Ausgaben geführt hatte. Der Gerichtshof hat ausdrücklich erklärt, daß die nachträgliche Behebung dieser Formmängel[4] oder die Substituierung anderer Beweismittel[5] die Weigerung der Kommission, die Ausgaben zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, nicht rechtswidrig machen könne. In gleichem Sinne hat er es abgelehnt, dem Umstand Bedeutung beizumessen, daß eine vom Gemeinschaftsrecht abweichende nationale Kontrollregelung möglicherweise wirksamer war[6].

47. Diesen Ergebnissen widersprechen auch nicht die Urteile vom 27. Februar 1985 in den Rechtssachen 55/83 und 56/83 (Italien/Kommission, Slg. 1985, 683 bzw. 703), auf die sich das Vereinigte Königreich beruft.

48. Damals ging es um eine italienische steuerliche Maßnahme, die nach Auffassung der Kommission der gemeinsamen Marktor-

3 — Siehe z. B. die Urteile vom 27. Februar 1985 in den Rechtssachen 55/83 und 56/83, Italien/Kommission, Slg. 1985, 683 bzw. 703, Randnr. 21. Ich verweise im übrigen auf die Urteile vom 15. März 1983 in den Rechtssachen 61/82 und 62/82, Italien/Kommission, Slg. 1983, 655 bzw. 687, in denen der Gerichtshof dem Vorbringen der Italienischen Republik nicht folgte, „daß die Beihilfe im wesentlichen über etwaige Formfehler hinaus für eine tatsächliche und wirkliche Lagerhaltung gezahlt worden sei, der alle erforderlichen Kontrollen vorausgegangen seien" (Slg. 1983, 667 bzw. 697).

4 — Siehe das Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 11.

5 — Siehe das Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 18/76, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1979, 343, Randnrn. 20 und 22.

6 — Siehe das Urteil vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, Randnr. 10.

ganisation für Wein widersprach, da sie sich auf die Preisbildung auswirken, die Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer gefährden und die Wettbewerbsbedingungen verändern könne (Randnr. 10).

49. Der Gerichtshof hat zunächst darauf hingewiesen, daß wegen der Befugnisse, die die Mitgliedstaaten beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts auf steuerlichem Gebiet weiterhin haben, nur solche nationalen Maßnahmen eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts darstellten, die das Funktionieren des durch die gemeinsamen Marktorganisationen geschaffenen Mechanismus stören könnten und die sich insbesondere spürbar auf das Niveau der Marktpreise auswirkten (Randnrn. 11 und 12).

50. Gerade weil sich weder aus den Akten noch aus der mündlichen Verhandlung ergab, daß die streitige italienische Maßnahme einen Einfluß auf das Preisniveau auf dem Markt für Weinalkohol gehabt habe und die Erreichung der Ziele sowie das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Wein hätte gefährden können, hat der Gerichtshof schließlich die Entscheidung der Kommission aufgehoben, soweit es darin abgelehnt wurde, die Ausgaben der italienischen Interventionsstelle zu Lasten des EAGFL zu übernehmen (Randnr. 16).

51. Demgegenüber waren in der vorliegenden Rechtssache die Praktiken der MMB gemeinschaftsrechtswidrig und haben das normale Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation gestört. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes hätte die Kommission die Übernahme sämtlicher unter den einschlägigen Posten zu verbuchender Ausgaben ablehnen können. Sie hat sich demgegenüber bemüht, die aus den Praktiken der MMB folgenden Ausgaben nach Kräften zu beziffern, und sich darauf beschränkt, die Finanzierung der entsprechenden Beträge abzulehnen. Damit hat sie eine vernünftige Entscheidung getroffen, die aufzuheben nicht gerechtfertigt wäre.

4. Zum Fehlen einer Nettogesamterhöhung der Gemeinschaftsausgaben

52. Das Vereinigte Königreich wirft der Kommission vor, sie habe aus ihren Annahmen nur einen Teil der sich daraus zwingend ergebenden Schlußfolgerungen gezogen: Die Erhöhung der Ausgaben habe sie berücksichtigt, die Einsparungen, die aufgrund ihrer eigenen Annahmen notwendig eingetreten wären, habe sie außer acht gelassen.

53. Der Sitzungsbericht gibt unter Punkt III.4 Beispiele der Einsparungen, auf die sich das Vereinigte Königreich bezieht. Ich muß gestehen, daß der Magermilchfall mich erheblich beeindruckt hat.

54. Die Kommission trägt folgendes vor: Wenn das Vereinigte Königreich für zu Futterzwecken bestimmte Magermilch einen niedrigeren Preis angewandt hätte, wäre die dafür gewährte Beihilfe wirksamer gewesen. Erhebliche zusätzliche Mengen Magermilch wären verfüttert worden. Statt dessen mußte diese Milch verpulvert werden. Das Pulver wurde gelagert und durch weitere Beihilfen begünstigt.

55. Das Vereinigte Königreich hält dem folgendes entgegen: Wenn größere Mengen Flüssigmagermilch verfüttert worden wären, dann hätte die Beihilfe für Futterzwecke der Höhe nach die Beträge weit überstiegen, deren Übernahme die Kommission verweigere. Die Praktiken der MMB hätten somit zu Einsparungen beim EAGFL geführt.

56. Diese Überlegung trifft höchstwahrscheinlich zu. Es ist aber fraglich, ob daraus zu folgern ist, daß die Kommission die Übernahme der fraglichen Beträge zu Lasten des EAGFL zu Unrecht verweigert hat. Diese Frage ist zu bejahen, wenn es einziger Zweck der Verweigerung des Rechnungsabschlusses ist, die Mitgliedstaaten die *Nettozusatzbelastungen des EAGFL* tragen zu lassen, die aus gemeinschaftsrechtswidrigen Praktiken herrühren.

57. Hingegen ist sie zu verneinen, wenn es Zweck der Weigerung ist, *den Mitgliedstaaten die finanziellen Folgen jeden Fehlverhaltens anzulasten.* Eine ganze Reihe von Gründen spricht für diese letztere Ansicht.

58. a) Das Rechnungsabschlußverfahren des EAGFL betrifft Ausgaben der Mitgliedstaaten in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Nur solche Ausgaben können vom EAGFL finanziert werden, die die nationalen Dienststellen gemäß den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts bewirkt haben bzw. die gemäß den Regeln in den verschiedenen Sektoren der landwirtschaftlichen Erzeugnisse ausgezahlt wurden (siehe das Urteil in der Rechtssache 11/76, Slg. 1979, 245, Randnr. 22). Definitionsgemäß werden bei Ersparnissen keine Ausgaben bewirkt. Sie können daher auch nicht berücksichtigt werden.

59. b) Die Beträge, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation auszubezahlen sich die nationalen Behörden zu Unrecht für ermächtigt hielten (Rechtssache 11/76), stellen ungerechtfertigte, nicht vorhergesehene Ausgaben dar. Auch die entsprechenden Einsparungen stellen ungerechtfertigte und unvorhergesehene Nichtausgaben dar. Es ist nicht zu vergessen, daß die somit unterbliebenen Vorgänge vom Verordnungsgeber der Gemeinschaft vorgesehen waren und daß die daraus folgenden Ausgaben gewollt sind, da sie Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik entsprechen.

60. c) In der Rechtssache 45/82 (Niederlande/Kommission) hatten die Niederlande die Aufhebung einer Entscheidung über die Verweigerung des vorgelegten Rechnungsabschlusses verlangt, die auf Mißachtung der Anforderungen an Qualität und Zusammensetzung gestützt war, von denen die Gewährung von Gemeinschaftsbeihilfen für bestimmtes Magermilchpulver abhängig war. In seinem Urteil vom 15. März 1983 in der Rechtssache 45/82 (Slg. 1983, 631) hat der Gerichtshof das Vorbringen der Niederlande, ungeachtet der mangelhaften Qualität des erzeugten Futtermittels sei das Ziel der Gemeinschaftsregelung erreicht worden, ausdrücklich mit der Begründung zurückgewiesen, daß diese Regelung nicht nur den Absatz eines bestimmten Erzeugnisses und die Entlastung des Milchmarktes zum Ziel hat, sondern auch die wirtschaftlich sinnvolle Verwendung des Erzeugnisses (Randnr. 17).

61. Der Gerichtshof hat also die positiven Auswirkungen dieser Vorgänge auf die Lasten des EAGFL nicht berücksichtigt, sondern ausschließlich darauf abgestellt, daß die den fraglichen Beihilfen entsprechenden Ausgaben für einen bestimmten Zweck genau vorgeplant waren und dieser Zweck nicht beachtet wurde.

62. Entsprechend hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321) der Kommission das Recht eingeräumt, die gesamten von den französischen Behörden getätigten Ausgaben abzulehnen. Er hat also die günstigen Auswirkungen nicht berücksichtigt, die die übermäßigen Brennbeihilfen auf dem Weinmarkt hatten, und auch nicht den Rückgang der Ausgaben, die der EAGFL für private Lagerhaltung von Wein

(wäre der Wein nicht destilliert worden, so hätte er vermittels privater Verträge gelagert werden müssen) oder als Ausfuhrerstattungen möglicherweise hätte tätigen müssen (Gegenerwiderung, S. 4).

63. d) Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes sind im übrigen wegen der Zielsetzung der Verordnung Nr. 729/70 die Voraussetzungen für die Übernahme von Ausgaben zu Lasten des EAGFL eng auszulegen, weil

„die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik die Gleichheit zwischen Marktbürgern der Mitgliedstaaten gewährleisten muß [und somit] nationale Behörden eines Mitgliedstaats nicht über eine weite Auslegung einer bestimmten Vorschrift die Marktbürger dieses Staats gegenüber denjenigen der anderen Mitgliedstaaten begünstigen [können], in denen eine engere Auslegung vertreten wird".

64. Was für eine weite Auslegung gegenüber einer engen gilt, gilt erst recht für eine unzutreffende Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

65. Der Gerichtshof hat folgendes hinzugefügt:

„Wenn sich eine solche Wettbewerbsverzerrung zwischen den Mitgliedstaaten ergibt, obwohl Mittel und Wege zur Verfügung stehen, um eine einheitliche Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der gesamten Gemeinschaft zu gewährleisten, so darf sie nicht vom EAGFL finanziert werden, sondern muß *jedenfalls* zu Lasten des betroffenen Mitgliedstaats bleiben"[7].

66. Dementsprechend hat Generalanwalt Capotorti in seinen Schlußanträgen in den Rechtssachen 11/76, 15 und 16/76 und 18/76 hervorgehoben, in einer solchen Situation

„handelt es sich nicht einfach darum, eine Belastung des EAGFL mit einer höheren Ausgabe zu vermeiden, als sie wahrscheinlich ohne die einseitigen französischen Maßnahmen eingetreten wäre; es handelt sich vor allem darum zu vermeiden, daß die Gemeinschaft ein Vorgehen anerkennt, das dem Regelungsgleichgewicht und den Grundsätzen widerspricht, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beherrschen" (Slg. 1979, 319, Abschnitt 19 a. E.).

67. Im vorliegenden Fall hat die Mißachtung der einschlägigen Bestimmungen der Verordnungen Nr. 1422/78 des Rates und Nr. 1565/79 der Kommission durch das Vereinigte Königreich Störungen des normalen Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation auf dem Sektor Milch und Milcherzeugnisse nach sich gezogen.

68. Derartige Störungen sind ihrer Natur nach geeignet, Ausgaben hervorzurufen, die nicht oder nicht in derselben Weise entstanden wären, wenn die Störungen nicht Platz gehabt hätten.

69. e) Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik die in der Folge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind, verlorenen Beträge zu Lasten der Mitgliedstaaten verbleiben, wenn sie nicht wieder eingezogen werden können. Der Rat hat also nicht vorgesehen, daß die fraglichen Beträge — z. B. zu Unrecht gewährte Ausfuhrerstattung für Butter — mit entsprechenden Einsparungen des EAGFL — z. B. eingesparte Lagerkosten — aufgerechnet werden können.

7 — Siehe die Urteile vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 11/76, Niederlande/Kommission, und in der Rechtssache 18/76, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1979, 245, Randnr. 9, bzw. 343, Randnr. 8.

70. Abschließend läßt sich somit feststellen, daß ein Mitgliedstaat sich der finanziellen Folgen einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts nicht dadurch entziehen kann, daß er vorträgt, damit zu einer Kürzung der Gemeinschaftsausgaben auf anderem Gebiet beigetragen zu haben. Würde der EAGFL nicht nur die gemeinschaftsrechtgemäßen Ausgaben finanzieren, sondern auch Ausgaben aus einseitigem nationalem Vorgehen, soweit sie die ersteren nicht überstiegen, wären der Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten und damit die Grundmauern der Gemeinsamen Agrarpolitik gefährdet.

5. Zur Rüge der Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit

71. Das Vereinigte Königreich macht weiter geltend, die Kommission habe 1985 auf einen Sachverhalt aus den Jahren 1980 und 1981 neue Regeln von erheblich erweiterter Bedeutung angewandt, indem sie sich geweigert habe, die streitigen Ausgaben zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, und das, bevor sie diese Regeln den Betroffenen mitgeteilt habe, und unter Umständen, die ihre Annahme nicht vorhersehen ließen. Auch habe die Kommission die MMB mit der Verordnung Nr. 1565/79 vom 25. Juli 1979 [8] zugelassen, obwohl ihr die Praxis der Milchpreisspaltung bekannt gewesen sei, und erst sehr spät Einwände gegen diese vorgebracht.

72. Aus Gründen der Logik möchte ich das zweite Argument zuerst prüfen. Es wurde bereits in der Rechtssache 23/84 vorgebracht. In seinem Urteil vom 2. Dezember 1986 hat der Gerichtshof es zurückgewiesen, da die Kommission seit Anbeginn Vorbehalte gegen die Vereinbarkeit eines Systems der gespaltenen Preise mit dem Gemeinschaftsrecht geltend gemacht habe (Randnr. 16) und weil andererseits trotz gelegentlich mehrdeutiger Äußerungen der Kommission den britischen Behörden keine Zusicherung gegeben worden sei, aufgrund deren sie hätten annehmen dürfen, daß die ihnen mit der Verordnung Nr. 1422/78 gewährte Ermächtigung den ihr vom Vereinigten Königreich beigemessenen weiten Umfang hätte (Randnr. 39).

73. Nach ständiger Rechtsprechung braucht die Kommission „im Zusammenhang mit dem von den Mitgliedstaaten vorgelegten Rechnungsabschluß ... die auf der Grundlage einer unzutreffenden Auslegung des Gemeinschaftsrechts getätigten Ausgaben nur dann zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, wenn die irrige Auslegung des Gemeinschaftsrechts einem Gemeinschaftsorgan angelastet werden kann" [9].

74. Zum ersten Vorbringen ist zu sagen, daß das Vereinigte Königreich wissen mußte, daß nur die Erstattungen und Interventionen, die nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gewährt bzw. vorgenommen wurden, vom EAGFL finanziert werden können.

75. Da die Kommission dem Vereinigten Königreich seit 1979 Vorbehalte hinsichtlich bestimmter Formen der Preisspaltung zur Kenntnis brachte, konnte dieses kein geschütztes Vertrauen in die Übernahme der aus den fraglichen Praktiken folgenden Ausgaben zu Lasten des EAGFL setzen.

8 — Verordnung Nr. 1565/79 der Kommission vom 25. Juli 1979 über die Durchführungsmodalitäten der Verordnung Nr. 1422/78 der Kommission über die Gewährung bestimmter Sonderrechte für Milcherzeugerorganisationen im Vereinigten Königreich (ABl. L 188 vom 26. 7. 1979, S. 29).

9 — Siehe die Urteile vom 25. November 1980 in der Rechtssache 820/79, Belgien/Kommission, Slg. 1980, 3537, Randnr. 15, und vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79, Italien/Kommission, Slg. 1981, 205, Randnr. 17. Die Zitate entstammen jeweils dem zweiten Leitsatz.

76. Außerdem liegt es in der Natur des Verfahrens des Rechnungsabschlusses des EAGFL, daß die Kommission die Rechnungen erst prüft, nachdem die dort aufgeführten Ausgaben getätigt wurden.

77. Schließlich hat die Ablehnung der Übernahme bestimmter Ausgaben zu Lasten des EAGFL nichts von einer Strafsanktion an sich. Sie ist vielmehr die gesetzlich vorgesehene Konsequenz in dem Fall, in dem diese Ausgaben nicht nach Gemeinschaftsvorschriften im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte getätigt wurden.

6. Zur Begründung der angefochtenen Entscheidungen

78. Schon der Umstand, daß das Vereinigte Königreich die vorliegende Klage eingereicht hat, insbesondere aber der Umfang und die Detailliertheit seines Vorbringens beweisen, daß es über die Begründung der angefochtenen Entscheidungen vollständig unterrichtet war.

79. Auch liegt kein Grund dafür vor, im vorliegenden Fall von der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Begründung von Entscheidungen in Sachen Rechnungsabschluß des EAGFL abzuweichen, wonach eine derartige Entscheidung keine detaillierte Begründung erfordert, da die betroffene Regierung am Entstehungsprozeß der Entscheidung eng beteiligt war und daher wußte, weshalb die Kommission der Ansicht war, daß der streitige Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernommen werden müsse [10].

80. So verhielt es sich im vorliegenden Fall, da zwischen dem Vereinigten Königreich und der Kommission eine Reihe zweiseitiger Verhandlungen und ein umfangreicher Schriftwechsel stattfanden. Infolge dieses Meinungsaustauschs hat die Kommission selbst einige Zahlen revidiert. Die Berechnungsmethoden der Kommission sind in einem zusammenfassenden Bericht und in einem Arbeitspapier sehr detailliert dargelegt. Von beiden hatte das Vereinigte Königreich Kenntnis. Unter diesen Umständen ist die Begründung der beiden angefochtenen Entscheidungen als ausreichend zu erachten.

Antrag

81. Ich komme somit zu dem Ergebnis, daß keine der Rügen des Vereinigten Königreichs begründet ist, selbst wenn ein Zweifel daran bestehenbleibt, was genau sich zugetragen hätte, wenn das System der Preisspaltung nicht in der gehabten Weise angewandt worden wäre. Demzufolge beantrage ich, die Klage abzuweisen und das Vereinigte Königreich zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

10 — Siehe die Urteile vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, Randnrn. 20 und 21, und vom 27. Januar 1981 in der Rechtssache 1251/79, Italien/Kommission, Slg. 1981, 205, Randnrn. 20 und 21. Das Zitat entspricht dem Absatz 4 der Leitsätze des Urteils vom 14. Januar 1981.