# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 1. oktober 1987

*Høje Domstol.*

1. I denne sag er der nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutninger 85/465/EØF og 85/466/EØF af 28. august 1985 om afslutning af de af Det Forenede Kongerige forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1980, henholdvis 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 267 af 9.10.1985, s. 49 ff.).

2. Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at de to beslutninger annulleres, for så vidt som Kommissionen ved beslutningerne afslår at lade EUGFL finansiere udgifter på i alt 2 859 606,92 — henholdsvis 2 276 421,59 UKL — i støtte til smør til konsum, til offentlig oplagring af skummetmælkspulver, støtte til skummetmælkspulver til foder samt udgifter til eksportrestitutioner.

3. Som begrundelse for afslaget har Kommissionen henvist til artiklerne 2 og 3 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), hvorefter EUGFL kun må afholde de udgifter i forbindelse med eksportrestitutioner til tredjelande og interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, som er ydet, hhv. foretaget »efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«. Ifølge Kommissionen svarer de pågældende beløb ti EUGFL's forhøjede udgifter, som netop skyldes MMB's (det britiske organ Milk Marketing Boards) ulovlige praksis. Denne praksis går ifølge Kommissionen nærmere ud på, at der:

a) fastsættes forskellige priser for sødmælk afhængigt af, hvorledes det heraf fremstillede smør markedsføres, og hvad den resterende skummetmælk bruges til, efter at der er fremstillet smør eller fløde, og

b) anvendes forskellige priser på sødmælk afhængigt af, om de slutprodukter, der fremstilles på grundlag af sødmælken, sælges i eller uden for EF.

4. Heroverfor har Det Forenede Kongerige fremført en række anbringender og argumenter, som i overensstemmelse med den orden, hvori de er gjort gældende i stævningen (se det kortfattede sammendrag på s. 23), kan opdeles i følgende fire punkter, hvoraf hver enkelt punkt er subsidiært i forhold til det foregående:

1) de differentierede priser, MMB har anvendt, er ikke i strid med fællesskabsretten;

2) Kommissionen har ikke ført et i retlig henseende tilstrækkeligt bevis for årsagsforbindelsen mellem prisordningen og de udgifter, som Kommissionen har afslået at lade EUGFL afholde;

3) Kommissionen har ikke foretaget en nøjagtig og overbevisende bedømmelse af de pågældende udgifter;

4) Kommissionen har ikke taget hensyn til de besparelser, der er opnået på andre budgetposter, og ikke taget med i betragtning, at EF's udgifter som helhed ikke er blevet forøget.

5. Endelig har Det Forenede Kongerige fremført yderligere to anbringender, dels at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet er tilsidesat (jfr. punkt 5 nedenfor), dels at de anfægtede beslutninger er utilstrækkeligt begrundet (jfr. punkt 6 nedenfor).

**1. Prisordningens forenelighed med fællesskabsretten**

6. Domstolen har den 2. december 1986 afsagt dom om den del af MMB's prisdifferentieringsordning, der er nævnt ovenfor under punkt a) (jfr. dom i sag 23/84, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 3581). Der verserer for tiden en anden sag ved Domstolen mellem samme parter om den anden del af MMB's praksis, som er nævnt ovenfor under punkt b) (jfr. sag 428/85, dom af 27. april 1988).

7. I sag 23/84 statuerede Domstolen følgende:

»Ved at tillade Milk Marketing Boards:

1) at anvende to forskellige priser for sødmælk bestemt til fremstilling af smør, alt efter om smørret skulle sælges til intervention eller i store partier, eller om det skulle sælges en detail som pakkesmør, og

2) at anvende forskellige priser for sødmælk bestemt til fremstillig af smør og fløde, alt efter om den skummetmælk, der er et biprodukt i forbindelse med fremstillingen, skulle anvendes til foderbrug eller forarbejdes til skummetmælkspulver, har Det Forenede Kongerige tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 i Rådets forordning nr. 1422/78 af 20. juni 1978 og artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 1565/79 af 25. juli 1979«.

8. I mit forslag til afgørelse af 15. april 1986 i samme sag foreslog jeg Domstolen at statuere, at Det Forenede Kongerige tillige havde tilsidesat sine forpligtelser ved at anvende forskellige priser for sødmælk bestemt til fremstilling af smør og fløde, alt efter om den skummetmælk, der fremkommer ved fremstillingen, skulle anvendes til fremstilling af mælkepulver eller til fremstilling af kasein og kaseinater. Domstolen afviste imidlertid dette klagepunkt fra påkendelse, hvorfor den ikke fik lejlighed til at tage stilling til det.

9. Med henblik på den foreliggende sag fastholder jeg mit synspunkt, så meget mere som Domstolens betragtning angående den forskellige pris, der anvendes for sødmælk, når skummetmælken benyttes til foder, har fuld gyldighed også for kaseiner og kaseinater (jfr. præmis 57 i dommen af 2. december 1986, sag 23/84).

10. Hertil kommer navnlig den betragtning, at prisdifferentieringen for sødmælk — afhængigt af, hvad den resterende skummetmælk anvendes til efter fremstillingen af smør eller fløde — ikke udgør en differentiering efter *mælkens* anvendelse (dette er den eneste lovlige prisdifferentiering efter artikel 9, stk. 1, litra a), i Rådets forordning nr. 1422/78 [1] men udgør en differentiering efter, hvad de *andre produkter end mælk* anvendes til, altså hvad i det foreliggende tilfælde *skummetmælk* anvendes til (jfr. præmisserne 30-32 i dommen af 2. december

1 — Jfr. Rådets forordning nr. 1422/78 af 20. juni 1978 om indrømmelse af visse særrettigheder til mælkeproducentorganisationer i Det Forenede Kongerige (EFT L 171 af 28.6.1978, s. 14).

1986). Denne prisdifferentiering er derfor klart i strid med fællesskabsretten.

11. Det anførte gælder også prisdifferentieringen for sødmælk, afhængigt af den geografiske bestemmelse for visse af de produkter, der fremstilles på grundlag af sødmælk.

12. Prisdifferentieringen for sødmælk, afhængigt af, om det smør eller de øvrige produkter, der fremstilles heraf, sælges på EF's marked eller på verdensmarkedet, er nemlig ikke udelukkende afhængig af, hvad køberen anvender mælken til, men derimod hvad de handlende eller eksportørerne anvender de på grundlag af sødmælken fremstillede produkter til.

13. Under den mundtlige forhandling den 9. juli 1987 har den britiske regering i øvrigt endeligt tilsluttet sig det synspunkt, Kommissionen fremførte i sag 428/85, og hvorefter en sådan prisordning formelt er i strid med fællesskabsretten.

14. Jeg må derfor kunne lægge til grund, at de prisordninger, hvortil Kommissionen delvis afslog at lade EUGFL afholde visse udgifter i forbindelse med afslutningen af de af Det Forenede Kongerige forelagte regnskaber for regnskabsårene 1980 og 1981, var i strid med Traktaten.

**2. Årsagsforbindelse mellem den ulovlige praksis og de udgifter, som Kommissionen har afslået at lade EUGFL afholde**

15. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse må Kommissionen godtgøre, at EUGFL's højere udgifter er en direkte og uundgåelig følge af den omtvistede praksis. Endvidere bør Kommissionen begrunde sit afslag på at finansiere udgifterne. Sagsøgeren finder således, at *bevisbyrden* i det hele må påhvile Kommissionen, hvilket denne bestrider.

16. Svaret på dette spørgsmål bør efter min opfattelse søges i selve det system for finansieringen af den fælles landbrugspolitik, som blev indført ved Rådets forordning nr. 729/70, navnlig vedrørende de udgifter, der henhører under EUGFL's Garantisektion.

17. Efter forordningens artikel 4, stk. 2, er det Kommissionen, som stiller de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne med henblik på finansiering af de udgifter, som kan afholdes efter forordningens artikler 2 og 3. Dette sker ifølge artikel 5, stk. 2, litra a), ved udbetaling af forskud, hvorom de nærmere regler findes i Kommissionens forordning nr. 3184/83 af 31. oktober 1983 om ordningen med forskud på de udgifter, der finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, EUGFL, Garantisektionen (EFT L 320 af 17.11.1983, s. 1).

18. Det er således medlemsstaternes myndigheder og de hertil udpegede organer, der udbetaler beløbene.

19. Ifølge forordningens artikel 5, stk. 1, litra b), tilsender medlemsstaterne med regelmæssige mellemrum Kommissionen årsregnskaber for de udbetalte beløb samt øvrige beretninger og regnskaber. De nærmere regler om fremlæggelse af disse dokumenter findes i Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (JO L 186 af 16.8.1972, specialudgave juli 1975, anden serie, s. 110). På grundlag af de nævnte dokumenter træffer Kommissionen beslutning om regnskabernes afslutning, jfr. artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70.

20. Medlemsstaterne må i sagens natur således kun udbetale beløb for udgifter, som opfylder betingelserne for at kunne afholdes af EUGFL.

21. I henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 skal medlemsstaterne således træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de udgifter, som ønskes finansieret, virkelig er blevet — lovligt — afholdt. Som fastslået blandt andet i dommen af 21. september 1983 i de forenede sager 205 til 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH mod Tyskland (Sml. s. 2633), er denne bestemmelse blot en udtrykkelig bekræftelse af en forpligtelse, der i forvejen påhviler medlemsstaterne som følge af det samarbejdsprincip, der er omhandlet i Traktatens artikel 5 (jfr. dommens præmis 42). Ifølge samme dom skal forpligtelsen sikre, at EF's regler gennemføres på medlemsstaternes område, især inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (se dommens præmis 17).

22. Det fremgår endvidere af artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 729/70, at EUGFL kun må finansiere eksportrestitutioner og interventioner, der ydes, hhv. foretages »*efter Fællesskabets regler* inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«. På grundlag heraf har Domstolen fastslået, blandt andet i dommen af 7. februar 1979 i sag 11/76 (Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 245), at

»disse bestemmelser tillader kun Kommissionen at anerkende beløb som påhvilende EUGFL, der er udbetalt i henhold til de *regler, der er opstillet i de forskellige sektorer* for landbrugsprodukter, hvorfor alle andre udbetalte beløb, *især beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning*, påhviler medlemsstaterne« (præmis 8).

23. Endvidere har Domstolen i flere afgørelser fastslået[2], at

»formålet med en beslutning fra Kommissionen om slutning af regnskaber over de udgifter, der er finansieret gennem EUGFL, er at konstatere og anerkende, at udgifterne er blevet afholdt af de nationale myndigheder i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne«.

24. Det påhviler altså medlemsstaterne selv (kun medlemsstaterne råder jo over alle oplysninger vedrørende de gennemførte transaktioner og de hertil udbetalte beløb) at godtgøre, at udgifter dels er lovlige, dels berettigede. Medlemsstaterne er i øvrigt forpligtet til at opbevare regnskabsbilagene vedrørende de af EUGFL afholdte udgifter, i hvert fald indtil Fællesskabets instanser har afsluttet revisionen (jfr. den tredje betragtning til forordning nr. 1723/72 samt forordningens artikel 4, stk. 2).

25. Dette fremgår tillige klart af Domstolens dom af 12. juli 1984 i sag 49/83 (Luxembourg mod Kommissionen, Sml. s. 2931), hvori det blev fastslået, at medlemsstaten, for at få finansieret udgifter i støtte til privat oplagring af bordvine finansieret gennem EUGFL, selv måtte påvise, at gældende betingelser for udbetaling af støtten var opfyldt (jfr. præmisserne 28-30). Også i dommene af 27. februar 1985 i sagerne 55/83 og 56/83, Italien mod Kommissionen (Sml. s. 683 og 703), statuerede Domstolen, at EUGFL kun må dække de udgifter, som de nationale interventionsorganer kan godtgøre er afholdt i overens-

2 — Jfr. eksempelvis dommene af 7. februar 1979 i de forenede sager 15 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 9, og af 14. januar 1981 i sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21, præmis 8.

stemmelse med EF's regler (jfr. præmisserne 24 og 25).

26. Kan medlemsstaten ikke løfte denne bevisbyrde, har Kommissionen ingen anden udvej end at afslå at lade EUGFL afholde udgifterne. Det fastslås herom udtrykkeligt i dommen af 7. februar 1979 i de forenede sager 15 og 16/76 (Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321), at

»proceduren for afslutningen af regnskaberne har på fællesskabsrettens nuværende stadium ikke blot til formål at konstatere, om..., men også om de økonomiske byrder, som følger af den fælles landbrugspolitik, er blevet fordelt korrekt mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, idet Kommissionen ikke i så henseende råder over et frit skøn, som gør det muligt for den at fravige de regler, der gælder for denne byrdefordeling« (præmis 28).

27. Heroverfor anfører den britiske regering, at problemet stiller sig anderledes, når Kommissionens afslag ikke beror på en overtrædelse af de bestemmelser, der direkte regulerer de pågældende udgifter, men på en overtrædelse af mere grundlæggende EF-regler, således som det er tilfældet i denne sag. I sådanne, ifølge sagsøgeren, »sekundære« sager, hvor de »primære« betingelser for at lade EUGFL afholde udgifterne er opfyldt — må Kommissionen godtgøre, at der er årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af de pågældende EF-regler og de udgifter, som Kommissionen afslår at lade EUGFL finansiere.

28. Efter min opfattelse er det et skinproblem, hvem bevisbyrden påhviler i denne sag.

29. Det Forenede Kongerige har naturligvis ansøgt om godtgørelse af udgifterne ud fra den antagelse, at den anvendte prisdifferentieringsordning var i overensstemmelse med den ordning, EF havde fastsat for Milk Marketings Boards, og at man ikke kunne anfægte lovligheden af udgifterne i forbindelse hermed, da det ad anden vej var påvist, at udgifterne reelt var afholdt, og at støtte- eller restitutionsbeløbene var afholdt i overensstemmelse med gældende regler.

30. Kommissionen derimod har på sin side, ved at indlede to traktatbrudsprocedurer og anlægge sag ved Domstolen taget skridt til at få statueret, at EF's regler for MMB ikke er blevet overholdt. For så vidt angår prisdifferentieringsordningen på det interne, britiske marked har Domstolen bekræftet, at Kommissionens opfattelse er korrekt, og for så vidt angår prisdifferentieringsordningen ved udførsler til tredjelande har Det Forenede Kongerige selv erkendt dette.

31. Kommissionen har i øvrigt med støtte i et talmateriale søgt at påvise, at de i sagen omhandlede traktatbrud også har skabt konkurrencefordrejninger og medført en anden økonomisk udvikling end den, der ellers ville have fundet sted, og dermed også har påført EUGFL andre udgifter end normalt. Herved har *Kommissionen reelt opfyldt sin bevispligt.* Om beviset så ville kunne godtages, er et andet problem, som det påhviler Domstolen at afgøre, navnlig under hensyn til de argumenter til støtte for det modsatte, der er anført af Det Forenede Kongerige.

32. Da der altså hermed ikke længere er basis for at anfægte selve grundlaget for Kommissionens argumentation — hvorefter MMB's prisordning er ulovlig — er der kun tilbage at tage stilling til regeringens argumenter om, at traktatbruddene ikke har haft nogen økonomisk virkning for EUGFL's udgifter, eller at de økonomiske virkninger er forkert beregnet af Kommissionen.

33. Problemet er herefter, hvem af de to parter der har fremlagt de bedste beviser for deres påstande.

**3. Bedømmelse af de ikke-godkendte udgifters størrelse**

34. Ved beregningen af de udgifter, Kommissionen har afslået at lade EUGFL afholde, har den for de forskellige typer af foranstaltninger anvendt følgende fremgangsmåde for beregningen af nedenstående forhold:

1) det niveau, mælkeprisen ville være blevet fastsat på, såfremt der ikke havde været anvendt en prisdifferentieringsordning;

2) det omfang, hvori mælkebrugeren ville have videregivet den heraf følgende stigning eller det heraf følgende fald i mælkeprisen på de efterfølgende omsætningsled til og med den endelige forbruger;

3) de virkninger, som stigningen eller faldet ville have haft på forbruget, anvendelsen eller eksporten af de pågældende forarbejdningsprodukter, under hensyn til en vis forudsat priselasticitet i efterspørgselen;

4) størrelsen af de heraf følgende udgifter dels til interventionsforanstaltninger (støtte til konsumsmør, omkostninger ved offentlig oplagring af skummetmælkspulver, støtte til skummetmælspulver bestemt til foder), dels til eksportrestitutioner.

35. Disse beregninger betragter Det Forenede Kongerige imidlertid blot som sammensatte hypoteser, der udelukkende har karakter af »tilbageskuende teoretiske betragtninger« uden hold i virkeligheden, hvorfor de ikke udgør fornødent juridisk grundlag for Kommissionens afslag. Jeg skal i det følgende tage stilling til dette anbringende.

36. Det er for det første åbenbart, som jeg fremhævede i mit forslag til afgørelse i sag 23/84, at det i sagens natur er umuligt at vide nøjagtigt, hvad der ville være sket, såfremt der havde været anvendt en anden prisordning.

37. Dette er parterne da også enige om, men kun hvor det synes at være i deres egen interesse. I svarene på det spørgsmål, Domstolen har stillet for at få oplyst, om de statistiske oplysninger vedrørende årene 1984, 1985 og 1986 — det vil sige de år, hvor den anfægtede prisdifferentieringsordning ikke blev anvendt — bekræfter eller afkræfter Kommissionens antagelser, har parterne således været nødt til at anerkende, at »de anførte tal kan ikke anses for en objektiv beskrivelse af situationen, som den ville have set ud, såfremt der i 1980 og 1981 havde været anvendt en ordning med enhedspriser« (Kommissionens indlæg s. 3), og at »der er for stor usikkerhed forbundet med at drage endelige konklusioner vedrørende situationen, som den ville have set ud i 1980 og 1981, såfremt mælkeprisen i disse år var blevet fastsat på det prisniveau«, som Kommissionen har anbefalet (Det Forenede Kongeriges indlæg, punkt 3.2).

38. Det må dog til Kommissionens fordel siges, at den har bestræbt sig på at fremlægge en sammenhængende, om end hypotetisk økonomisk vurdering, mens Det Forenede Kongerige har indskrænket sig til at kritisere vurderingen og betegnet den som »usandsynlig og tvivlsom«, men uden på nogen måde, ved fremlæggelse af andre tal, at søge at påvise, hvad der efter regeringens opfattelse ville være sket, såfremt der ikke havde været anvendt en ulovlig prisordning. Jeg for min part er nået til den konklusion, at Det Forenede Kongerige ikke har været i stand til at påvise, at Kommissionen, i sine bestræbelser på at vurdere de sandsynlige økonomiske virkninger af den pågældende praksis, skulle have anvendt urimelige økonomiske kriterier eller baseret sig på urealistiske antagelser.

39. På den anden side er det ikke sikkert, at Kommissionen har ret med hensyn til alle sine antagelser og extrapolationer. Kommissionen synes i øvrigt selv at være klar herover, da den selv har udtalt, at »eftersom der er tale om teoretiske beregninger, er de hypoteser, der er lagt til grund, ikke de eneste mulige« (jfr. duplikken, s. 10).

40. Der foreligger dermed stort set samme situation som i sag 16/76, Frankrig mod Kommissionen (denne sag var forenet med sag 15/76, og der blev afsagt fælles dom den 7. februar 1979, jfr. Sml. s. 321). Også her var Domstolen ude af stand til med sikkerhed at fastslå, hvorledes situationen ville have været, såfremt visse nationale foranstaltninger ikke var blevet truffet. Der var tale om nationale støtteforanstaltninger, som den franske regering havde indført ved siden af en EF-støtte til destillering af vin. Den franske regering fandt, at Kommissionen for samtlige de vinmængders vedkommende, der skulle destilleres, burde have nøjedes med at afslå at finansiere den del af støtten, som svarede til den supplerende støtte fra Frankrig, mens EUGFL burde afholde den del af støtten, der var blevet udbetalt i henhold til EF's satser.

41. I dommen hedder det:

»[Det er] umuligt at fastslå, i hvilket omfang den samlede virkning af fællesskabsforanstaltningerne og de nationale foranstaltninger beror på den ene eller den anden foranstaltning«, og især »umuligt at fastslå med sikkerhed, hvilke mængder vin der ville være blevet bragt til destillering i Frankrig, såfremt den nationale foranstaltning ikke var blevet truffet« (jfr. præmisserne 32-33).

Heraf sluttede Domstolen, at

»under disse omstændigheder har Kommissionen ikke haft andet valg end at nægte at anerkende de udgifter, der er afholdt af de franske myndigheder som påhvilende EUGFL« (præmis 35).

42. Det Forenede Kongerige anførte i første omgang, at denne ikke havde nogen videre betydning, ligesom den foreliggende sag (jfr. stævningen, punkt 5.6 og 5.7), men anførte senere i replikken (jfr. punkt 3.5 og 5.22), at Kommissionen ikke »havde behøvet at foretage en vurdering af de økonomiske virkninger af Frankrigs traktatbrud for at fastslå, om de pågældende udgifter

var blevet forhøjet«, da der var en »åbenbar sammenhæng mellem den direkte nationale støtte, som Den Franske Republik havde udbetalt, og de forøgede udgifter for EUGFL«.

43. Efter min opfattelse bør dette udsagn i hvert fald nuanceres noget. Der var sandt nok ikke tvivl om, at den pågældende franske støtteforanstaltning havde forøget udgifterne. Det var imidlertid ikke muligt at fastslå udgifterne med sikkerhed eller foretage en blot tilnærmelsesvis beregning. Netop af den grund antog Domstolen, at Kommissionen havde været berettiget til at afslå at lade EUGFL afholde samtlige udgifter, herunder udgifterne til de mængder vin, som ville være blevet destilleret, såfremt der ikke var blevet ydet en supplerende national støtte, og hvis størrelse man kunne have fastslået ved hjælp af en hypotetisk økonomisk beregning.

44. Af denne dom følger, at Kommissionen i nærværende sag havde kunnet afslå at lade EUGFL afholde samtlige udgifter, som var berørt af prisdifferentieringsordningen for mælk, når den havde konstateret, at der af denne grund var indtrådt forstyrrelser i den måde, hvorpå de økonomiske mekanismer inden for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter normalt fungerer. Så vidt gik Kommissionen imidlertid ikke, men foretog i stedet for de komplicerede økonomiske vurderinger, som er beskrevet i retsmøderapporten, og som førte til, at den afslog at finansiere 5 mio UKL i stedet for 300 mio (jfr. duplikken, punkt 1).

45. Jeg skal i den forbindelse minde om, at Domstolen ved anden lejlighed har anerkendt, at det er lovligt generelt at afslå finansieringen af visse transaktioner blot med henvisning til, at transaktionerne er retsstridige.

46. Jeg tænker på de sager [3], hvor Domstolen har stadfæstet Kommissionens afslag på at lade EUGFL afholde visse udgifter alene med den begrundelse, at visse simple bevisformaliteter ikke var overholdt, uden at tage hensyn til, om denne tilsidesættelse af relevante EF-bestemmelser faktisk havde medført ubegrundede udgifter, som havde betydning for realitetsspørgsmålet. Domstolen udtalte endog udtrykkeligt, at en senere berigtigelse af sådanne bevisformaliteter [4] eller fremlæggelse af andre end de foreskrevne bevismidler [5] ikke kan gøre Kommissionens afslag på at lade EUGFL afholde udgifterne ugyldigt. I overensstemmelse med samme tankegang har Domstolen ligeledes afvist at tillægge det nogen betydning, at en national kontrolordning, som er forskellig fra EF's ordning, kunne tænkes at være mere effektiv [6].

47. Det resultat, der kan udledes af disse domme finder jeg ikke afsvækket af de domme, sagsøgeren har påberåbt sig, nemlig dommene af 27. februar 1985 i sagerne 55/83 og 56/83, (Italien mod Kommissionen, Sml. 1985, s. 683 og s. 703).

48. Dommene vedrørte en italiensk afgiftsforanstaltning, som Kommissionen fandt stridende mod den fælles markedsordning

3 — Jfr. eksempelvis dommene af 27. februar 1985 i sagerne 55/83 og 56/83, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 683 og s. 703, præmis 21. I øvrigt henvises til dommene af 15. marts 1983 i sagerne 61/82 og 62/82, Italien mod Kommissionen, Sml. 1983, s. 655 og s. 687, hvori Domstolen ikke tog den italienske regerings argument til følge. Denne havde fremført, at »støtten i det store og hele — bortset fra eventuelle formmangler — er blevet udbetalt til en faktisk og reel oplagring, forud for hvilken denne nødvendige kontrol havde fundet sted«(jfr. Sml. 1983, s. 667 og s. 697).

4 — Jfr. dom af 7. februar 1979 i de forenede sager 15 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 321, præmis 11.

5 — Jfr. dom af 7. februar 1979 i sag 18/76, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 343, præmisserne 20 og 22.

6 — Jfr. dom af 14. januar 1981 i sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 21, præmis 10.

for vin, fordi den kunne påvirke prisdannelsen på en måde, der var i modstrid med kravet om ligebehandling af de erhvervsdrivende, og fordi den kunne ændre konkurrencevilkårene (jfr. dommenes præmis 10).

49. Domstolen bemærkede herom først, at på grund af de fiskale beføjelser, som stadig tilkommer medlemsstaterne på fællesskabsrettens nuværende stadium, er kun de nationale foranstaltninger, som kan forstyrre de fælles markedsordningers funktion — navnlig foranstaltninger, som kan indvirke væsentligt på det gældende prisniveau på markedet — i strid med fællesskabsretten (jfr. præmisserne 11 og 12).

50. I nævnte sag annullerede Domstolen den afgørelse fra Kommissionen, hvorved denne afslog at lade EUGFL finansiere de udgifter, som det italienske interventionsorgan havde afholdt, netop fordi der hverken af sagens akter eller retsforhandlingerne ved Domstolen var grundlag for at antage, at den italienske foranstaltning havde indvirket på prisniveauet på markedet for alkohol fremstillet af vin, eller grundlag for at antage, at den havde bragt formålet med den fælles markedsordning for vin eller denne funktionsdygtighed i fare (præmis 16).

51. I den foreliggende sag er MMB's praksis ikke blot i strid med fællesskabsretten, men har også forstyrret den fælles markedsordnings normale funktion. Kommissionen havde efter Domstolens nuværende praksis haft mulighed for at afslå at finansiere samtlige de afholdte udgifter. I stedet for valgte Kommissionen at forsøge i videst muligt omfang at opgøre de udgifter, der skyldtes MMB's praksis og kun at afslå at finansiere disse udgifter; dermed traf den en afgørelse, som efter min opfattelse må anses for rimelig, og som der ikke er grundlag for at annullere.

**4. Argumentet om, at EUGFL's udgifter ikke som helhed er blevet forhøjet**

52. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Kommissionen ikke har draget den fulde konsekvens af sine teoretiske beregninger, idet den på den ene side har konstateret en udgiftsforhøjelse, men på den anden side undladt at tage hensyn til de besparelser, som samtidig er sket, såfremt den har ret i sine hypoteser.

53. I retsmøderapporten nævnes under punkt III.4 nogle eksempler på sådanne besparelser, hvor jeg må indrømme, at det anførte eksempel vedrørende skummetmælk virkelig har gjort indtryk på mig.

54. Kommissionen har vedrørende dette eksempel anført, at såfremt Det Forenede Kongerige havde anvendt en lavere pris på skummetmælk bestemt til foder, ville støtten hertil have været mere effektiv, således at der ville være blevet aftaget større kvanta skummetmælk til foder. I stedet herfor måtte mælken forarbejdes til pulver, oplagres og modtage anden form for støtte.

55. Heroverfor anfører Det Forenede Kongerige, at havde der været anvendt mere flydende skummetmælk til foder, ville de supplerende støttebeløb, som det havde været nødvendigt at udbetale til foderet, langt overstige de udgifter, som Kommissionen afslår at finansiere. MMB's praksis har dermed medført besparelser for EUGFL.

56. Dette ræsonnemnt er antagelig korrekt, men spørgsmålet er, om man heraf skal drage den slutning, at Kommissionen har givet et uberettiget afslag på at lade EUGFL afholde de pågældende udgifter. Såfremt formålet med afslaget på at afholde udgifterne alene er at lade medlemsstaten selv betale den *nettoforhøjelse af EUGFL's udgifter*, som skyldes en praksis i strid med fællesskabsretten, må spørgsmålet besvares bekræftende.

57. Spørgsmålet må derimod besvares benægtende, såfremt formålet med afslaget er *at lade medlemsstaten selv betale for de økonomiske konsekvenser af enhver ulovlig praksis*. Flere grunde taler til støtte for dette sidste synspunkt.

58. a) Proceduren vedrørende afslutningen af EUGFL's regnskaber angår de udgifter, medlemsstaterne har afholdt i forbindelse med forvaltningen af den fælles landbrugspolitik. EUGFL må kun finansiere udgifter, som de nationale myndigheder har afholdt i overensstemmelse med Fællesskabets regler eller »beløb..., der er udbetalt i henhold til de regler, der er opstillet i de forskellige sektorer for landbrugsprodukter« (jfr. dommen i sag 11/76, Sml. 1979, s. 245, præmis 22). Er der opnået besparelser, er der pr. definition ikke afholdt nogen udgifter, og så kan der heller ikke tages hensyn hertil.

59. b) »Beløb, som de nationale myndigheder fejlagtigt har ment sig bemyndiget til at udbetale inden for rammerne af den fælles markedsordning« (jfr. dom i sag 11/76) har karakter af ubegrundede og uforudsete udgifter. På samme måde er de »besparelser«, der opnås herigennem, ubegrundede og uforudsete. Man må nemlig ikke glemme, at der hermed er blevet gennemført andre foranstaltninger end dem, EF-lovgiver har foreskrevet, og at de udgifter, der i princippet følger af de foreskrevne foranstaltninger er tilstrækt og skal sikre opfyldelsen af formålet med den fælles landbrugspolitik.

60. c) I sag 45/82, Nederlandene mod Kommissionen, havde den nederlandske regering nedlagt påstand om annullation af et afslag på at afholde visse udgifter under henvisning til, at betingelserne for at opnå EF-støtte og som vedrørte kvaliteten og sammensætningen af skummetmælkspulver til foder, ikke var opfyldt. I dommen af 15. marts 1983 (sag 45/82, Sml. 1983, s. 631), forkastede Domstolen udtrykkeligt den nederlandske regerings argument om, at EF-ordningens formål var blevet opfyldt, selv om det pågældende næringsmiddel ikke havde den foreskrevne kvalitet, da EF-ordningens formål »ikke blot er afsætning af et produkt og aflastning af markedet for mælk og mejeriprodukter, men også produktets anvendelse til hensigtsmæssige økonomiske formål...« (præmis 17).

61. Domstolen tog således ikke hensyn til foranstaltningernes »gunstige« virkning for EUGFL's udgifter, men udelukkende til, at de til støtten svarende udgifter netop var »programmerede« for at opfylde et ganske bestemt formål, som ikke var blevet respekteret.

62. Når Domstolen i ovennævnte dom af 7. februar 1979 i sagerne 15 og 16/76 (Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 321) tiltrådte, at Kommissionen havde været berettiget til at afslå finanseringen af samtlige de udgifter, de franske myndigheder havde afholdt, undlod Domstolen på samme måde at tage hensyn til den gunstige virkning, som den overdrevne støtte til destillering havde haft på vinmarkedet, og den tog heller ikke hensyn til den heraf følgende nedsættelse af EUGFL's udgifter til privat oplagring af vin (da vinen måtte oplagres i hen-

hold til private oplagringskontrakter, når den ikke var blevet destilleret) eller til de eksportrestitutioner, som eventuelt skulle have været udbetalt (jfr. duplikken, s. 4).

63. d) Som Domstolen flere gange har fremhævet, bør de betingelser, der gælder for EUGFL's finansiering af udgifter, i øvrigt *fortolkes indskrænkende* på grund af selve formålet med forordning nr. 729/70,

»da gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik skal sikre, at de erhvervsdrivende i medlemsstaterne behandles lige, [hvorfor] en medlemsstats nationale myndigheder ikke via en vid fortolkning af en bestemt retsforskrift [må] begunstige de erhvervsdrivende i denne stat til skade for erhvervsdrivende i andre medlemsstater, hvor der anvendes en strengere fortolkning«.

64. De betragtninger, der bør anlægges ved en vid fortolkning, i modsætning til en snæver, har desto større gyldighed, når der foreligger en retsstridig anvendelse af fællesskabsretten.

65. I samme dom hedder det videre:

»[Hvis] der opstår en sådan fordrejning af konkurrencen mellem medlemsstaterne til trods for de midler, der står til rådighed til at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i hele Fællesskabet, kan den ikke finansieres af EUGFL, men må *[under alle omstændigheder]* påhvile den pågældende medlemsstat.« [7].

7 — Jfr. domme af 7. februar 1979 i sag 11/76, Nederlandene mod Kommissionen, og 18/76, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 9, og s. 343, præmis 8).

66. Som anført af generaladvokat Capotorti i hans samlede forslag til afgørelse i sagerne 11/75, 15 og 16/76 samt 18/76

»[drejer det] sig ikke blot om at undgå, at EUGFL's budget belastes med en højere udgift, end det sandsynligvis ville blive pålagt uden de foranstaltninger, som den [i sagen] franske regering ensidigt havde truffet; det drejer sig først og fremmest om at undgå, at Fællesskabet anerkender en handling, som er i modstrid med systemets ligevægt og principperne for Fællesmarkedets funktion« (Sml. 1979, s. 319, punkt 19, in fine).

67. I den foreliggende sag har Det Forenede Kongeriges tilsidesættelse af relevante bestemmelser i Rådets forordning nr. 1422/78 og Kommissionens forordning nr. 1565/79 rent faktisk medført forstyrrelser i den måde, hvorpå den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter normalt skal fungere.

68. Sådanne forstyrrelser kan endvidere ifølge deres art medføre udgifter, der ikke ville være opstået eller i hvert fald ikke ville være blevet så store, som hvis forstyrrelserne ikke havde fundet sted.

69. e) Lad mig endelig til slut minde om, at det efter artikel 8 i forordning nr. 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik er medlemsstaternes myndigheder eller organer, som selv må inddække de beløb, der må afskrives på grund af dem tilregnelige uregelmæssigheder eller forsømmelser, forudsat det ikke er muligt at få dem dækket ind på anden måde. Rådet har således slet ikke truffet bestemmelse om, at disse beløb kan udlignes med de besparelser, der samtidig er opnået på EUGFL's budget, for eksempel de lagerudgifter, som er sparet i forbindelse med eksport af smør, hvortil der med urette er udbetalt restitutioner.

70. Sammenfattende kan det således konkluderes, at en medlemsstat ikke bør kunne unddrage sig de økonomiske konsekvenser af sin tilsidesættelse af fællesskabsretten under påskud af, at den derved bidrager til andre besparelser på EF-budgettet. Var EUGFL's virke ikke udelukkende begrænset til at finansiere udgifter, afholdt i overensstemmelse med fællesskabsretten, men omfattede det også udgifter som følge af ensidige nationale foranstaltninger i det omfang, hvori disse udgifter ikke oversteg Fællesskabets, ville princippet om fællesskabsrettens ensartede anvendelse i alle medlemsstaterne og selve grundlaget for den fælles landbrugspolitik blive bragt i fare.

**5. Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt af retssikkerhedsprincippet**

71. Endvidere gør Det Forenede Kongerige gældende, at Kommissionen ved at afslå at lade EUGFL afholde de omtvistede afgifter, i 1985 anvendte nye og betydeligt mere vidtgående regler end hidtil på en række faktiske omstændigheder, som fandt sted i 1980 og 1981; dette skete, før den havde bragt reglerne til de pågældendes kundskab, og under omstændigheder, hvor det ikke var muligt at forudse deres vedtagelse. Regeringen henviser til, at Kommissionen samtidig med forordning nr. 1565/79 af 25. juli 1979 [8] gav MMB bemyndigelse til at træffe visse foranstaltninger, selv om den var bekendt med den prisdifferentieringsordning, der blev anvendt for mælk, ligesom den først senere gjorde indsigelse mod ordningen.

72. Sidstnævnte argument, som jeg af hensyn til den logiske følge i ræsonnementet først skal tage stilling til, blev også fremført i sag 23/84. Domstolen forkastede det imidlertid i dommen af 2. december 1986. Den konstaterede således, at »Kommissionen fra starten har stillet sig forbeholden med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en differentieret prisordning er i overensstemmelse med fællesskabsretten« (præmis 16). Desuden fremgik det i sagen, »at der ikke over for de [britiske] myndigheder blev afgivet nogen forsikringer, der kunne lede til den antagelse, at den bemyndigelse, der blev givet dem ved forordning nr. 1422/78, havde den store rækkevidde, som den britiske regering nu vil tillægge den« (præmis 39), selv om Kommissionen ikke altid havde indtaget en helt klar og utvetydig holdning til spørgsmålet.

73. Det er således Domstolens faste praksis, at »Kommissionen ikke ved afslutningen af de af medlemsstaterne fremlagte regnskaber er... forpligtet til at lade EUGFL finansiere udgifter, der er afholdt på grundlag af en fejlagtig fortolkning af fællesskabsretten, medmindre fortolkningen kan tilregnes en af Fællesskabets institutioner« [9].

74. Om det første argument bemærkes, at Det Forenede Kongerige ikke kunne være ubekendt med, at EUGFL udelukkende må finansiere de restitutioner / interventioner, der er ydet / foretaget i henhold til gældende EF-regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.

75. Da Kommissionen imidlertid allerede i 1979 havde meddelt Det Forenede Kongerige, at den stillede sig forbeholden over for de forskellige prisdifferentieringer, kunne den britiske regering ikke nære berettiget forventning om, at EUGFL ville overtage finansieringen af de udgifter, ordningen ville medføre.

8 — Kommissionens forordning nr. 1565/79 af 25. juli 1979 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1422/78 om indrømmelse af visse særrettigheder til mælkeproducentorganisationer i Det Forenede Kongerige (EFT L 188 af 26.7.1979, s. 29).

9 — Jfr. domme af 25. november 1980 i sag 820/79, Belgien mod Kommissionen, Sml. s. 3537, præmis 15, og 27. januar 1981 i sag 1251/79, Italien mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 205, præmis 17. Citatet er taget fra sammendraget til de to domme, punkt 2.

76. Desuden er proceduren for afslutning af EUGFL's regnskaber indrettet på den måde, at Kommissionen først gennemgår udgifterne, når de er blevet afholdt.

77. Endelig udgør afslaget på at afholde visse udgifter over EUGFL ikke nogen pønal sanktion, men er blot den lovfastsatte følge af, at udgifterne ikke er afholdt »efter Fællesskabets regler... inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«.

### 6. De anfægtede beslutningers begrundelse

78. Herom skal jeg bemærke, at det fremgår af sagen, at Det Forenede Kongerige har været overordentlig godt informeret om beslutningernes begrundelse. Det ses dels af selve den omstændighed, at regeringen har anlagt sag, dels af de omfattende og detaljerede argumenter, som den har anført imod de anfægtede beslutningers lovlighed.

79. Jeg kan derfor ikke i den foreliggende sag finde noget som helst grundlag for at afvige Domstolens praksis vedrørende begrundelse af beslutninger om afslutning af EUGFL's regnskaber, som ikke behøver at »indeholde en detaljeret begrundelse, når den pågældende regering har været snævert inddraget i forarbejdet til beslutningen, og således kendte grunden til, at Kommissionen skønnede ikke at kunne pålægge EUGFL det omtvistede beløb« [10].

80. Det anførte har også gyldighed for denne sag, da der fandt flere bilaterale drøftelser sted mellem Det Forenede Kongerige og Kommissionen, ligesom der blev ført en temmelig omfattende korrespondance. Kommissionen ændrede endog visse beregninger som følge af disse drøftelser. Kommissionens beregningsmetoder er forklaret i detaljer i et »sammenfattende notat« og et »arbejdsdokument«, som Det Forenede Kongerige er blevet gjort bekendt med. Følgelig må begrundelsen for de to anfægtede beslutninger betragtes som fyldestgørende.

## Sammenfatning

81. Da jeg således finder, at samtlige Det Forenede Kongeriges anbringender er ubegrundede — om end der er og fortsat vil bestå tvivl om, hvorledes situationen måtte antages at have været, såfremt der ikke havde været anvendt en differentieret prisordning — skal jeg foreslå Domstolen at frifinde sagsøgte og at pålægge Det Forenede Kongerige sagens omkostninger.

10 — Jfr. domme af 14. januar 1981 i sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 21, præmisserne 20 og 21, og 27. januar 1981 i sag 1251/79, Italien mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 205, præmisserne 20 og 21. Citatet er taget fra punkt 4 i sammendraget til dommen af 14. januar 1981.