CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 1 oktober 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het onderhavige beroep heeft betrekking op de gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikkingen 85/465/EEG en 85/466/EEG van de Commissie van 28 augustus 1985 betreffende de goedkeuring van de door het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van het begrotingsjaar 1980 respectievelijk het begrotingsjaar 1981 ingediende rekeningen voor de door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven (PB 1985, L 267, blz. 49 en volgende).

2. Het Verenigd Koninkrijk vraagt het Hof deze twee beschikkingen nietig te verklaren, voor zover daarbij de financiering door het EOGFL wordt geweigerd van bedragen van in totaal 2 859 606,92 UKL respectievelijk 2 276 421,59 UKL, betreffende uitgaven ter zake van steun voor boter bestemd voor rechtstreekse consumptie, de openbare opslag van magere melkpoeder, steun voor magere-melkpoeder bestemd voor veevoeder en uitvoerrestituties.

3. De Commissie baseert haar weigering om voornoemde uitgaven te financieren op de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13), krachtens welke enkel door het EOGFL kunnen worden gefinancierd de restituties bij uitvoer naar derde landen en de interventies ter regulering van de landbouwmarkten, die werden verleend respectievelijk waartoe werd overgegaan „volgens de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten". Volgens de Commissie brengen de omstreden bedragen hogere lasten voor het EOGFL mee, die juist een gevolg zijn van onwettige praktijken van de Britse Milk Marketing Boards (MMB's), te weten:

a) differentiatie van de prijs voor volle melk naar gelang de wijze waarop de uit deze melk vervaardigde boter in de handel wordt gebracht en naargelang het gebruik van de magere melk die overblijft na de vervaardiging van boter of room, en

b) differentiatie van de prijs voor volle melk naargelang bepaalde uit deze melk verkregen eindprodukten binnen dan wel buiten de Gemeenschap worden verkocht.

4. De middelen en argumenten van het Verenigd Koninkrijk kunnen conform het verzoekschrift (zie de samenvatting op blz. 23) tot vier groepen worden herleid, waarvan elke subsidiair is ten opzichte van de voorgaande.

1) de door de MMB's toegepaste prijsdifferentiaties zijn niet in strijd met het gemeenschapsrecht;

2) het bestaan van een causaal verband tussen deze praktijken en de van communautaire financiering uitgesloten uitgaven is door de Commissie niet ten genoege aangetoond;

3) zij heeft evenmin een nauwkeurige en overtuigende raming gegeven van de betrokken uitgaven;

* Vertaald uit het Frans.

4) Zij heeft geen rekening gehouden met de besparingen bij andere uitgaven evenals met het feit, dat de communautaire uitgaven als geheel niet zijn gestegen.

5. Het Verenigd Koninkrijk beroept zich ten slotte nog op schending van de beginselen van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid (5) en op een gebrekkige motivering van de bestreden beschikkingen (6).

1. De onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de prijspraktijken van de MMB's

6. De in punt 3a) vermelde praktijken van de MMB's waren het voorwerp van het arrest van het Hof van 2 december 1986 in zaak 23/84 (Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1986, blz. 3581), terwijl die vermeld onder punt 3b) het voorwerp zijn van de zaak 428/85 (arrest van 27 april 1988, niet gepubliceerd) tussen dezelfde partijen.

7. In zijn arrest van 2 december 1986 heeft het Hof voor recht verklaard:

„Door de Milk Marketing Boards toe te staan:

1) een stelsel van twee prijzen toe te passen voor volle melk die voor de vervaardiging van boter wordt gebruikt, naargelang de boter bestemd is om als interventieboter of onverpakte boter dan wel als verpakte boter in de detailhandel te worden verkocht, en

2) gedifferentieerde prijzen toe te passen voor volle melk die voor de vervaardiging van boter en room wordt gebruikt, naargelang de bij die vervaardiging verkregen magere melk als veevoeder wordt gebruikt dan wel tot magere-melkpoeder wordt verwerkt,

is het Verenigd Koninkrijk de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 10 van verordening nr. 1422/78 van de Raad van 20 juni 1978 en artikel 6 van verordening nr. 1565/79 van de Commissie van 25 juli 1979".

8. In mijn conclusie van 15 april 1986 in die zaak betoogde ik, dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen tevens niet was nagekomen door op voor de vervaardiging van boter en room bestemde volle melk gedifferentieerde prijzen toe te passen, naargelang de bij die vervaardiging verkregen magere melk was bestemd om tot melkpoeder dan wel tot caseïne en caseïnaten te worden verwerkt. Aangezien het Hof deze grief niet-ontvankelijk achtte, is het niet toegekomen aan een bespreking van de gegrondheid ervan.

9. Ik blijf evenwel bij dit standpunt, te meer omdat de door het Hof gevolgde redenering met betrekking tot prijsdifferentiatie voor volle melk, naargelang de magere melk als veevoeder wordt gebruikt, zonder meer kan worden toegepast op het geval van caseïne en caseïnaten (r. o. 57 van het arrest van 2 december 1986).

10. Wat echter meer is, de differentiatie van de prijzen van volle melk naargelang het gebruik van de magere melk die overblijft na de fabricage van boter of room, vormt geen differentiatie naar de bestemming van de *melk* — de enige die krachtens artikel 9, lid 1, sub a, van verordening nr. 1422/78 van de Raad [1] is toegestaan —, maar een differentiatie naargelang het gebruik van een *ander produkt dan melk*, in casu *magere melk* (zie r. o. 30-32 van het arrest van 2 december 1986). Deze differentiatie

1 — Verordening nr. 1422/78 van de Raad van 20 juni 1978 betreffende het verlenen van bepaalde bijzondere rechten aan organisaties van melkproducenten in het Verenigd Koninkrijk (PB 1978, L 171, blz. 14).

vormt dan ook ontegenzeglijk een schending van het gemeenschapsrecht.

11. Het voorgaande geldt eveneens voor de prijsdifferentiatie voor volle melk naargelang de geografische bestemming van bepaalde uit deze melk verkregen produkten.

12. De prijsdifferentiatie voor volle melk naargelang de uit deze melk vervaardigde boter of een ander produkt op de communautaire dan wel op de wereldmarkt wordt verkocht, hangt evenmin uitsluitend af van het gebruik dat de koper maakt van de melk, maar van het gebruik dat de handelaars of exporteurs van de uit de volle melk verkregen produkten maken.

13. Ter terechtzitting van 9 juli 1987 werd het Hof er trouwens van in kennis gesteld, dat het Verenigd Koninkrijk zich uiteindelijk heeft gevoegd naar het door de Commissie in het kader van zaak 428/85 verdedigde standpunt en dat het nu aanvaardt, dat deze prijsdifferentiatie voor melk in strijd is met het gemeenschapsrecht.

14. Bijgevolg kunnen wij als vaststaand aannemen, dat de betrokken praktijken ter zake waarvan de Commissie goedkeuring van de door het Verenigd Koninkrijk voor de begrotingsjaren 1980 en 1981 ingediende rekeningen gedeeltelijk heeft geweigerd, inderdaad verdragsschendingen opleverden.

2. Het causaal verband tussen deze inbreuken en de niet voor communautaire financiering in aanmerking genomen uitgaven

15. Volgens het Verenigd Koninkrijk staat het aan de Commissie om het bewijs te leveren, dat de omstreden praktijken rechtstreeks en onvermijdelijk tot een stijging van de communautaire uitgaven hebben geleid, en dient zij eveneens de hoogte van de bedragen waarvan de financiering wordt geweigerd, te verantwoorden. Verzoeker is bijgevolg van mening, dat de *bewijslast* volledig op de Commissie rust, wat door deze laatste wordt bestreden.

16. Mijns inziens kan het antwoord op deze vraag worden gevonden in het systeem van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals dit bij verordening nr. 729/70 van de Raad is ingevoerd, met name voor wat betreft de uitgaven die vallen onder de afdeling Garantie van het EOGFL.

17. Krachtens artikel 4, lid 2, van deze verordening stelt de Commissie de nodige middelen aan de Lid-Staten ter beschikking voor de financiering van de uit hoofde van de voornoemde artikelen 2 en 3 in aanmerking komende uitgaven. Overeenkomstig artikel 5, lid 2, sub a, doet zij dit door middel van voorschotten; de bijzonderheden hiervan zijn geregeld in verordening nr. 3184/83 van de Commissie van 31 oktober 1983 betreffende de voorschottenregeling voor uit de afdeling Garantie van het EOGFL gefinancierde uitgaven (PB 1983, L 320, blz. 1).

18. Het is dan de taak van de door de Lid-Staten aangeduide diensten en organen om over te gaan tot betaling van de bedoelde uitgaven.

19. Ingevolge artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 729/70 verstrekken de Lid-Staten de Commissie op gezette tijden de jaarrekeningen en andere verslagen en overzichten met betrekking tot de aldus verrichte betalingen. Gedetailleerde voorschriften over het opstellen en indienen van deze documenten zijn te vinden in verordening nr. 1723/72 van de Commissie van 26 juli 1972 inzake de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (PB 1972, L 186, blz. 1). Aan de hand van deze gegevens keurt de Commissie rekeningen goed (artikel 5, lid 2, sub b, van verordening nr. 729/70).

20. Uiteraard kunnen de Lid-Staten alleen die verrichtingen financieren, die daadwerkelijk voldoen aan de voorwaarden voor financiering door het EOGFL.

21. De Lid-Staten moeten zich er immers ingevolge artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 van vergewissen, dat de te financieren maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd. Zoals het Hof er met name in zijn arrest van 21 september 1983 (gevoegde zaken 205 tot en met 215/82, Jurispr. 1983, blz. 2633) op heeft gewezen, is dit artikel slechts de uitdrukkelijke bevestiging van een verplichting die reeds op de Lid-Staten rust krachtens het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel (r. o. 42), te weten op hun grondgebied zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregelingen, inzonderheid in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (r. o. 17).

22. Ten slotte volgt uit de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 729/70, dat voor financiering door het EOGFL slechts in aanmerking komen de „*volgens de communautaire voorschriften* in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten" verleende uitvoerrestituties en verrichte interventies. Met name in zijn arrest van 7 februari 1979 (zaak 11/76, Nederland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245) heeft het Hof hieruit afgeleid:

„Ingevolge deze bepalingen mag de Commissie slechts de overeenkomstig *de in de verschillende sectoren* der landbouwprodukten *opgestelde regels* betaalde bedragen ten laste van het EOGFL brengen, en blijft elk overigens betaald bedrag, *met name de bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte aannamen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke ordening der markten mochten betalen*, ten laste van de Lid-Staten" (r. o. 8).

23. Overigens heeft het Hof herhaaldelijk [2] beslist, dat

„een beschikking van de Commissie betreffende de goedkeuring van de rekeningen van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven, de vaststelling inhoudt dat de uitgaven door de nationale diensten zijn gedaan in overeenstemming met de gemeenschapsbepalingen."

24. Het staat bijgevolg aan de Lid-Staten, die als enigen over alle inlichtingen over de verrichte interventies en de desbetreffende betalingen beschikken, om de regelmatigheid en de juistheid van de uitgaven te bewijzen. Zij zijn verplicht de bewijsstukken van de door het EOGFL gefinancierde uitgaven ten minste tot de beëindiging van de controle van de gemeenschapsinstellingen te bewaren (zie de derde overweging en artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1723/72).

25. Dit heeft het Hof duidelijk aangegeven in het arrest van 12 juli 1984 (zaak 49/83, Luxemburg/Commissie, Jurispr. 1984, blz. 2931), waarin het besliste, dat de betrokken Lid-Staat, om financiering van bepaalde uitgaven ter zake van steun voor de particuliere opslag van tafelwijn door het EOGFL te verkrijgen, moest bewijzen dat de voorwaarden voor toekenning van deze steun daadwerkelijk waren vervuld (zie r. o. 28, 29 en 30). In zijn arresten van 27 februari 1985 (zaken 55/83 en 56/83, Italië/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 683 en 703) heeft het Hof eveneens vastgesteld, dat enkel ten laste van het EOGFL komen de uitgaven waarvan het interventiebureau kan aantonen dat zij zijn verricht overeenkomstig de rele-

2 — Zie bij voorbeeld de arresten van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 9) en van 14 januari 1981 (zaak 819/79, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21, r. o. 8).

vante bepalingen van het gemeenschapsrecht (zie r. o. 24 en 25).

26. Slaagt de betrokken Lid-Staat hier niet in, dan kan de Commissie niets anders doen dan te weigeren om deze uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen. In zijn arrest van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321) zegt het Hof immers uitdrukkelijk, dat

„de procedure van de goedkeuring der rekeningen in de huidige stand van het gemeenschapsrecht... ook de juiste verdeling tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap van de uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid voortvloeiende financiële lasten beoogt vast te stellen, waarbij de Commissie niet in het genot is van een beoordelingsbevoegdheid die haar in staat stelt af te wijken van de regels welke deze verdeling van de lasten beheersen" (r. o. 28).

27. Het Verenigd Koninkrijk meent evenwel, dat het probleem in casu anders ligt, omdat de weigering van de Commissie niet berust op een schending van verordeningen die rechtstreeks van toepassing zijn op de betrokken uitgaven, maar op de niet-inachtneming van fundamentelere bepalingen van gemeenschapsrecht. In dergelijke, door verzoeker als „secundair" aangemerkte gevallen — de „primaire" voorwaarden voor financiering door het EOGFL zouden zijn vervuld — zou het aan de Commissie zijn om het bestaan van een causaal verband tussen de schending van de betrokken regels en de uitgaven die zij weigert te financieren, te bewijzen.

28. Mijns inziens is de vraag, op wie de bewijslast rust, in het onderhavige geval in werkelijkheid een vals probleem.

29. Bij de indiening van haar aanvragen tot goedkeuring van de rekeningen baseerde het Verenigd Koninkrijk zich natuurlijk op zijn eigen opvatting, dat de toegepaste prijsdifferentiaties zich verdroegen met de gemeenschapsregeling inzake de Milk Marketing Boards; de regelmatigheid van de hieruit voortvloeiende uitgaven was dus boven alle twijfel verheven, aangezien was aangetoond dat zij werkelijk waren gedaan en dat de desbetreffende steun of restituties waren toegekend met inachtneming van de relevante verordeningen.

30. Van haar kant heeft de Commissie, door twee niet-nakomingsprocedures in te leiden en bij het Hof aanhangig te maken, het initiatief genomen om te doen vaststellen, dat de regeling inzake de MMB's in feite niet was nageleefd. De juistheid van het standpunt van de Commissie werd voor wat betreft de toepassing van twee prijzen op de binnenlandse markt door het Hof bevestigd, en is voor wat betreft de toepassing van twee prijzen bij uitvoer naar derde landen thans erkend door het Verenigd Koninkrijk.

31. De Commissie heeft zich bovendien ingespannen om aan de hand van cijfermateriaal te bewijzen, dat de betrokken inbreuken hadden geleid tot distorsies van de mededinging en een economische ontwikkeling in gang hadden gezet die zich zonder deze overtredingen niet zou hebben voorgedaan, en dat zij bijgevolg voor het EOGFL andere kosten met zich hadden gebracht dan normaliter het geval zou zijn geweest. *In feite heeft de Commissie dus de bewijslast op zich genomen.* De vraag of haar bewijsvoering voldoende overtuigend is, vormt een tweede probleem waarover het Hof zich zal moeten uitspreken, met name in verband met de argumenten van het Verenigd Koninkrijk voor het tegendeel.

32. Aangezien de juistheid van het uitgangspunt van de Commissie — de onrechtmatigheid van de prijspraktijken van de MMB's — buiten kijf staat, zijn enkel die argumenten van het Verenigd Koninkrijk nog ontvankelijk, die strekken ten betoge dat de desbetreffende inbreuken geen financiële repercussies hebben gehad voor het EOGFL, of dat deze repercussies niet kloppen met de berekeningen van de Commissie.

33. Het probleem komt bijgevolg erop neer, welke partij haar beweringen het overtuigendst heeft onderbouwd.

3. De raming van de uitgaven die niet voor communautaire financiering in aanmerking zijn genomen

34. Bij de berekening van de uitgaven die zij geweigerd heeft ten laste van het EOGFL te brengen, heeft de Commissie voor elk van de verschillende categorieën maatregelen een uit meerdere stappen opgebouwde redenering gevolgd, waarbij achtereenvolgens werd vastgesteld:

1) het prijspeil voor melk, indien er geen prijsdifferentiatie was geweest;

2) de mate waarin de stijging of daling van de melkprijs door de gebruiker van de melk zou zijn doorgegeven aan de verschillende marktdeelnemers in de verdere stadia van het produktieproces tot en met de eindverbruiker;

3) de invloed die deze stijging of daling, bij een bepaalde aangenomen prijselasticiteit van de vraag, zou hebben gehad op het verbruik, het gebruik of de uitvoer van de desbetreffende verwerkte produkten;

4) de hoogte van de daardoor veroorzaakte uitgaven voor de diverse interventiemaatregelen (steun voor consumptieboter, kosten voor openbare opslag van magere-melkpoeder, steun voor magere-melkpoeder bestemd voor veevoeder) en voor de uitvoerrestituties.

35. Volgens het Verenigd Koninkrijk gaat het hier slechts om een complexe reeks veronderstellingen die berusten op speculatie achteraf; geen één ervan kan staande worden gehouden, zodat zij geen voldoende juridische grondslag kunnen vormen voor het besluit tot afwijzing van de Commissie. Wat moet hiervan worden gedacht?

36. In de eerste plaats staat vast dat, zoals ik reeds in mijn conclusie in zaak 23/84 stelde, uiteraard niet precies valt te zeggen, wat er zou gebeurd zijn indien een andere prijsregeling was toegepast.

37. Ook partijen beamen dit, maar uitsluitend voor zover dit in hun belang lijkt te zijn. In hun antwoorden op de door het Hof gestelde vraag, in welke mate de statistische gegevens met betrekking tot de jaren 1984, 1985 en 1986, waarin de omstreden prijsdifferentiaties werden afgeschaft, de veronderstellingen van de Commissie bevestigen of weerleggen, hebben partijen moeten erkennen, dat „de verkregen gegevens objectief gezien niets kunnen zeggen over de situatie die zou hebben bestaan, indien in 1980 en 1981 een stelsel van één enkele prijs was toegepast" (Commissie, blz. 3), of dat „het gewaagd is om tot definitieve conclusies te willen komen over wat de situatie... in 1980 en 1981 had kunnen zijn, indien de melkprijs in deze jaren zou zijn vastgesteld op het door de Commissie aangenomen peil" (Verenigd Koninkrijk, punt 3.2).

38. Vervolgens moet worden vastgesteld, dat terwijl de Commissie zich inspant om een weliswaar hypothetische, maar logische economische verklaring te geven, het Verenigd Koninkrijk zich ertoe beperkt deze verklaring te bekritiseren en voor te stellen als „ongeloofwaardig, twijfelachtig, onwaarschijnlijk", zonder enige poging te doen om aan de hand van cijfers aan te tonen, wat er volgens hem dan wel zou zijn gebeurd indien de onwettige prijspraktijken niet hadden bestaan. Mijns inziens is het Verenigd Koninkrijk er niet in geslaagd op overtuigende wijze aan te tonen, dat de Commissie bij haar pogingen om de waarschijnlijke financiële gevolgen van deze praktijken te ramen, onredelijke economische criteria zou hebben aangewend of van onrealistische veronderstellingen zou zijn uitgegaan.

39. Anderzijds is het niet zeker, dat de Commissie in al haar veronderstellingen en extrapolaties gelijk heeft. Zij lijkt zich hiervan trouwens bewust te zijn wanneer zij zegt, dat „aangezien de berekeningen hypothetisch zijn, de veronderstellingen niet de enig mogelijke behoeven te zijn" (dupliek, blz. 2).

40. Wij hebben dus te maken met praktisch dezelfde situatie als in zaak 16/76 (Frankrijk/Commissie, gevoegd met zaak 15/76 die samen met de eerste is beslist bij arrest van 7 februari 1979, Jurispr. 1979, blz. 321). Ook toen kon het Hof niet met zekerheid vaststellen, wat er zich zou hebben voorgedaan indien bepaalde nationale maatregelen niet waren getroffen. In die zaak ging het om nationale steunmaatregelen die de Franse regering ter aanvulling op de communautaire steun voor de distillatie van wijn had ingevoerd. De Franse regering was van mening, dat de Commissie, gezien over de totale hoeveelheid gedistilleerde wijn, enkel dat gedeelte van de steun had mogen weigeren dat overeenstemde met de Franse aanvullende steun, terwijl het met de door de gemeenschapsregeling vastgestelde bedragen overeenkomende gedeelte ten laste van het EOGFL moest worden gebracht.

41. In voornoemd arrest van 7 februari 1979 stelde het Hof vast, dat

„het onmogelijk is na te gaan in hoeverre de totale werking van de communautaire en nationale maatregel te zamen is toe te schrijven aan de ene of de andere component, met name is het onmogelijk met zekerheid vast te stellen welke hoeveelheden wijn in Frankrijk zouden zijn gedistilleerd ingeval de nationale maatregel niet was getroffen" (r. o. 32 en 33).

Het Hof concludeerde hieruit, dat

„onder deze omstandigheden... de Commissie geen andere keuze had dan te weigeren de door de Franse autoriteiten gedane uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen" (r. o. 35).

42. In het verzoekschrift had het Verenigd Koninkrijk die zaak aanvankelijk voorgesteld als een met de onderhavige zaak vergelijkbare „secundaire" zaak (punten 5.6 en 5.7). In repliek (punten 3.5 en 5.22) meent het evenwel, dat „gelet op het onmiskenbare verband tussen de rechtstreekse nationale steun van de Franse Republiek en de stijging

van de EOGFL-uitgaven, ... de Commissie geen raming behoefde te maken van de economische gevolgen van de inbreuk door de Franse Republiek, om na te gaan of de communautaire uitgaven waren gestegen".

43. Mijns inziens behoeft deze stelling op zijn minst nuancering. Zonder twijfel heeft de Franse nationale steun bijkomende uitgaven tot gevolg gehad. Deze uitgaven konden evenwel niet nauwkeurig berekend en zelfs niet bij benadering geraamd worden. Juist om deze reden oordeelde het Hof, dat de Commissie de financiering door het EOGFL voor *alle* uitgaven mocht weigeren, met inbegrip van die voor de hoeveelheden wijn die zonder de aanvullende nationale steun zouden zijn gedistilleerd en waarvan de omvang eventueel door middel van een hypothetische economische raming had kunnen worden bepaald.

44. Op grond van dit arrest had de Commissie de goedkeuring van alle EOGFL-posten kunnen weigeren waarop de gedifferentieerde melkprijzen van invloed waren, zodra zij vaststelde dat de normale werking van de financiële mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening in de sector melk en zuivelprodukten door die prijsdifferentiatie was verstoord. De Commissie is echter niet zover gegaan, maar heeft de in het rapport ter terechtzitting beschreven ingewikkelde economische ramingen uitgevoerd op grond waarvan zij de goedkeuring van 5 miljoen UKL in plaats van 300 miljoen weigerde (dupliek, punt I).

45. Ik wil erop wijzen, dat het Hof ook bij andere gelegenheden de bij wijze van spreken globale weigering tot het financieren van bepaalde verrichtingen heeft aanvaard op de enkele grond, dat de verrichtingen onrechtmatig waren.

46. Het betrof zaken[3] waarin het Hof de weigering van de Commissie om bepaalde uitgaven uit hoofde van het EOGFL te financieren bekrachtigde op de enkele grond, dat eenvoudige bewijsformaliteiten niet waren in acht genomen, daarbij in het midden latend, of deze niet-naleving van relevante bepalingen van gemeenschapsrecht daadwerkelijk had geleid tot uitgaven die materieel ongerechtvaardigd waren. Het Hof heeft zelfs uitdrukkelijk uitgesloten, dat het achteraf voldoen aan dergelijke bewijsformaliteiten[4] of de vervanging van de voorziene bewijsmiddelen door andere[5] kunnen leiden tot onrechtmatigheid van de weigering van de Commissie om de uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen. Trouw aan deze redenering heeft het Hof eveneens geweigerd enig belang toe te kennen aan het feit, dat een nationaal controlesysteem dat verschilt van het door de communautaire wetgeving voorziene systeem, eventueel doeltreffender zou kunnen zijn.[6]

47. De conclusie die uit deze arresten kan worden getrokken, lijkt mij niet in tegenspraak te zijn met de arresten van 27 februari 1985 (zaken 55/83 en 56/83, Italië/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 683 en 703), waarop verzoeker zich beroept.

48. Deze zaken hadden betrekking op een Italiaanse fiscale maatregel die de Commissie in strijd achtte met de gemeenschappe-

3 — Zie bij voorbeeld de arresten van 27 februari 1985 (zaken 55/83 en 56/83, Italië/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 683 en 705, r. o. 21). Ik verwijs tevens naar de arresten van 15 maart 1983 (zaken 61/82 en 62/82, Italië/Commissie, Jurispr. 1983, blz. 655 en 687), waarin het Hof het argument van de Italiaanse regering, dat de steun, „afgezien van eventuele vormgebreken, is uitgekeerd voor effectieve en werkelijke opslag, waarvoor alle vereiste controles vooraf zijn verricht„, niet heeft aanvaard (Jurispr. 983, blz. 667 en 697).

4 — Zie arrest van 7 februari 1979 (gevoegde zaken 15 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321, r. o. 11).

5 — Zie arrest van 7 februari 1979 (zaak 18/76, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 343, r. o. 20 en 22).

6 — Zie arrest van 14 januari 1981 (zaak 819/79, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21, r. o. 10).

lijke marktordening van wijn, omdat hij de prijsvorming kon beïnvloeden, de gelijke behandeling van de marktdeelnemers in gevaar kon brengen en de mededingingsvoorwaarden kon wijzigen (r. o. 10).

49. Het Hof heeft er in de eerste plaats op gewezen, dat gezien de bevoegdheden waarover de Lid-Staten bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht op fiscaal gebied beschikken, enkel die nationale maatregelen welke de goede werking van de door de gemeenschappelijke marktordeningen geboden voorzieningen kunnen verstoren en, meer bepaald, een aanmerkelijke invloed hebben op het prijspeil op de markt, een schending van het gemeenschapsrecht opleveren (r. o. 11 en 12).

50. Juist omdat noch uit het dossier noch ter terechtzitting was gebleken, dat de omstreden Italiaanse maatregel het prijsniveau op de markt van wijnalcohol had beïnvloed en de doelstellingen en werking van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt in gevaar had kunnen brengen, heeft het Hof uiteindelijk het besluit van de Commissie tot weigering om de uitgaven van het Italiaanse interventiebureau ten laste van het EOGFL te brengen, nietig verklaard (r. o. 16).

51. In de onderhavige zaak waren de praktijken van de MMB's echter niet alleen in strijd met het gemeenschapsrecht, maar verstoorden zij ook de normale werking van de gemeenschappelijke marktordening. Op grond van de rechtspraak van het Hof had de Commissie alle uitgaven van de relevante posten kunnen weigeren. Door zo goed mogelijk de uitgaven te berekenen die voortvloeiden uit de praktijken van de MMB's, en enkel de financiering van deze bedragen te weigeren, heeft de Commissie mijns inziens een redelijke beslissing genomen waarvan de nietigverklaring niet gerechtvaardigd is.

4. Het ontbreken van een netto globale stijging van de communautaire uitgaven

52. Volgens het Verenigd Koninkrijk heeft de Commissie niet alle conclusies getrokken die uit haar hypothetische redenering onvermijdelijk voortvloeien: enerzijds heeft zij rekening gehouden met een stijging van de uitgaven, maar anderzijds heeft zij nagelaten de besparingen in aanmerking te nemen die onvermijdelijk zouden zijn gerealiseerd indien haar eigen veronderstellingen correct waren.

53. Het rapport ter terechtzitting vermeldt in punt III.4 voorbeelden van de besparingen waarop het Verenigd Koninkrijk doelt, en ik moet toegeven, dat het geval van de magere melk grote indruk op mij heeft gemaakt.

54. De Commissie beweert, dat indien het Verenigd Koninkrijk een lagere prijs had toegepast voor magere melk bestemd voor veevoeder, de hiervoor toegekende steun doeltreffender zou zijn geweest en er aanzienlijk meer magere melk zou zijn vervoederd. In plaats hiervan moest de melk tot poeder worden verwerkt, dat vervolgens moest worden opgeslagen en nog weer verder moest worden gesubsidieerd.

55. Het Verenigd Koninkrijk brengt hiertegen in, dat indien meer vloeibare magere melk zou zijn vervoederd, de steunbedragen voor veevoeder veel hoger waren geweest dan de bedragen die de Commissie thans weigert te financieren. De praktijken van de MMB's hebben bijgevolg tot besparingen geleid bij het EOGFL.

56. Hoogstwaarschijnlijk is deze redenering juist, maar moet hieruit dan ook de gevolgtrekking worden gemaakt, dat de Commissie ten onrechte geweigerd heeft de desbetreffende bedragen ten laste van het EOGFL te brengen ? Hierop moet bevestigend worden geantwoord, indien het doel van de weigering tot goedkeuring van de rekeningen uitsluitend is om *nettostijgingen van de lasten van het EOGFL,* die het gevolg zijn van met het gemeenschapsrecht strijdige praktijken, door de Lid-Staten te laten dragen.

57. Het antwoord moet daarentegen ontkennend zijn, indien het doel van de weigering is om *de financiële gevolgen van iedere foutieve handelwijze voor rekening van de Lid-Staten te brengen.* Mijns inziens is er een reeks argumenten die deze laatste zienswijze ondersteunen.

58. a) De procedure tot goedkeuring der EOGFL-rekeningen heeft betrekking op de uitgaven van de Lid-Staten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Enkel de „uitgaven... (die door de nationale diensten zijn) gedaan in overeenstemming met de communautaire voorschriften", of „de overeenkomstig de in de verschillende sectoren der landbouwprodukten opgestelde regels betaalde bedragen" kunnen door het EOGFL worden gefinancierd (zie het in punt 22 geciteerde arrest in zaak 11/76, Jurispr. 1979, blz. 245 r. o. 22). Per definitie wordt bij „besparingen" geen enkele uitgave gedaan, zodat deze niet in aanmerking kan worden genomen.

59. b) „De bedragen waarvan de nationale autoriteiten ten onrechte aannamen dat zij ze in het raam van de gemeenschappelijke ordening der markten mochten betalen", (arrest 11/76) vormen ongerechtvaardigde en onvoorziene uitgaven. De „besparingen" waartoe zij leiden, vormen evenzeer ongerechtvaardigde en onvoorziene niet-uitgaven. Er mag immers niet worden vergeten, dat de aldus niet plaatsgevonden verrichtingen door de communautaire wetgever waren voorzien en dat de ermee gemoeide uitgaven gewild zijn met het oog op de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

60. c) In zaak 45/82 (Nederland/Commissie) had de Nederlandse regering nietigverklaring van een weigering tot goedkeuring van rekeningen gevorderd, die gebaseerd was op niet-nakoming van eisen inzake kwaliteit en samenstelling, waarvan de toekenning van gemeenschapssteun voor magere-melkpoeder bestemd voor veevoeder afhankelijk was gesteld. In zijn arrest van 15 maart 1983 (zaak 45/82, Jurispr. 1983, blz. 631) heeft het Hof het argument van de Nederlandse regering, dat het doel van de communautaire regeling was bereikt ondanks de gebrekkige kwaliteit van het vervaardigde voeder, uitdrukkelijk verworpen op grond dat „de regeling niet enkel de afzet van een bepaald produkt en de ontlasting van de zuivelmarkt beoogt, maar ook het gebruik van het produkt voor nuttige economische doelen..." (r. o. 17).

61. Het Hof heeft derhalve geen rekening gehouden met de „positieve" gevolgen van het gebeurde voor het EOGFL, maar heeft uitsluitend het feit in aanmerking genomen, dat de met de betrokken steun overeenstemmende uitgaven juist waren „geprogrammeerd" voor een bepaald doel, dat niet was vervuld.

62. Door in zijn voormeld arrest van 7 februari 1979 (zaken 15 en 16/76, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321) te bepalen, dat de Commissie de door de Franse instanties gedane uitgaven terecht in hun geheel had geweigerd, heeft het Hof evenmin rekening gehouden met de positieve effecten van de omvangrijke distillatiesteun op de wijnmarkt en ook niet met de hieruit voortvloeiende vermindering van de uitgaven die het EOGFL hetzij voor de particuliere opslag van de wijn (als de wijn niet

was gedistilleerd, had hij op basis van contracten met particulieren moeten worden opgeslagen), hetzij voor uitvoerrestituties had moeten doen (dupliek, blz. 4).

63. d) Zoals het Hof herhaaldelijk heeft vastgesteld, moeten de voorwaarden waaronder uitgaven ten laste van het EOGFL kunnen worden gebracht, wegens het doel van verordening nr. 729/70 *strikt* worden *uitgelegd*, omdat

„het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij de bedrijven der Lid-Staten gelijk worden behandeld, ... niet toelaat dat de nationale autoriteiten van een Lid-Staat met behulp van een ruime uitlegging van een bepaald voorschrift de bedrijven van deze Staat bevoordelen ten koste van de bedrijven van andere Lid-Staten waar een engere uitlegging wordt toegepast."

64. Wat geldt voor een ruime uitlegging ten opzichte van een strikte uitlegging, geldt a fortiori voor een onjuiste toepassing van het gemeenschapsrecht.

65. Het Hof oordeelde verder:

„Doet zich een dergelijke concurrentievervalsing tussen de Lid-Staten, ondanks de beschikbare middelen om de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in de gehele Gemeenschap te verzekeren, voor, dan kan deze niet worden gefinancierd door het EOGFL maar moet *in elk geval* ten laste van de betrokken Lid-Staat blijven." [7]

66. Zoals advocaat-generaal Capotorti stelde in zijn conclusie in de zaken 11, 15 en 16 en 18/76, gaat het er in een dergelijke situatie immers

„niet alleen om dat het EOGFL niet behoort op te komen voor meer kosten dan er zonder de eenzijdige (in casu) Franse maatregelen waarschijnlijk hadden behoeven te worden gemaakt; het gaat er vooral om dat de Gemeenschap niet haar zegel moet hechten aan een beleid dat het evenwicht van het systeem en de beginselen voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt ondergraaft" (Jurispr. 1979, blz. 319, punt 19, in fine).

67. In het onderhavige geval werd de normale werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector melk en zuivelprodukten daadwerkelijk verstoord door de niet-naleving door het Verenigd Koninkrijk van de relevante bepalingen van verordening nr. 1422/78 van de Raad en nr. 1565/79 van de Commissie.

68. Dergelijke verstoringen kunnen uitgaven veroorzaken die niet, of althans niet op dezelfde wijze zouden zijn ontstaan, indien deze verstoringen niet hadden plaatsgevonden.

69. e) Tot slot wil ik nog opmerken, dat krachtens artikel 8 van verordening nr. 729/70 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de bedragen die zijn verloren gegaan ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn, ten laste van deze laatste blijven indien zij niet kunnen worden teruggevorderd. De Raad heeft bijgevolg niet voorzien, dat de desbetreffende bedragen kunnen worden gecompenseerd door overeenkomstige besparingen bij het EOGFL, bij voorbeeld de uitgespaarde opslagkosten in geval van uitvoer van boter waarvoor ten onrechte restitutie werd betaald.

7 — Zie de arresten van 7 februari 1979 (zaak 11/76, Nederland/Commissie, en zaak 18/76, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1979, blz. 245, r. o. 9 en 343, r. o. 8).

70. Samenvattend kan worden vastgesteld, dat een Lid-Staat zich niet aan de financiële gevolgen van een schending van het gemeenschapsrecht kan onttrekken met het betoog, dat hij er aldus toe heeft bijgedragen de communautaire uitgaven op een ander gebied te verminderen. Indien het EOGFL niet enkel de uitgaven zou financieren die in overeenstemming met het gemeenschapsrecht werden verricht, maar ook de uitgaven die het gevolg zijn van eenzijdige nationale handelingen — voor zover die uitgaven niet hoger zijn dan de eerstgenoemde —, zouden het beginsel van de eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in alle Lid-Staten en de grondslagen zelf van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in gevaar komen.

5. Schending van de beginselen van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de rechtszekerheid

71. Het Verenigd Koninkrijk voert nog aan dat de Commissie, door haar weigering om de omstreden uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, in 1985 op feiten uit de jaren 1980 en 1981 nieuwe regels zou hebben toegepast die veel verder gingen dan in het verleden, en dit voordat zij deze regels aan de belanghebbenden had meegedeeld, en in omstandigheden waarin de vaststelling ervan niet kon worden voorzien. De Commissie zou bij haar verordening nr. 1565/79 van 25 juli 1979 [8] eveneens de MMB's hebben erkend, hoewel zij op de hoogte was van de toepassing van gedifferentieerde prijzen voor melk, en zij zou pas heel laat met bezwaren zijn gekomen.

72. Dit tweede argument, dat ik omwille van de logica eerst zou willen onderzoeken, werd reeds in zaak 23/84 aangevoerd. In zijn arrest van 2 december 1986 heeft het Hof het verworpen op grond van de overweging, enerzijds, dat „de Commissie... van meet af aan heeft laten blijken, dat zij betwijfelde of een stelsel van gedifferentieerde prijzen in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht" (r. o. 16) en, anderzijds, dat ondanks de soms onduidelijke standpunten van de diensten van de Commissie „de Britse autoriteiten nooit enige verzekering is gegeven op grond waarvan zij hadden kunnen aannemen, dat de hun bij verordening nr. 1422/78 verleende machtiging een zo ruime strekking had als de Britse regering er thans aan toekent" (r. o. 39).

73. Het is vaste rechtspraak, dat „bij de goedkeuring van de door de Lid-Staten ingediende rekeningen... de Commissie slechts gehouden is op een verkeerde uitlegging van het gemeenschapsrecht berustende uitgaven ten laste van het EOGFL te brengen, indien de verkeerde uitlegging aan een instelling van de Gemeenschap kan worden geweten." [9]

74. Met betrekking tot het eerste argument meen ik, dat het Verenigd Koninkrijk moest weten dat uitsluitend de overeenkomstig de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten verleende restituties of verrichte interventies voor financiering door het EOGFL in aanmerking kunnen komen.

75. Aangezien de Commissie het Verenigd Koninkrijk reeds in 1979 had ingelicht over haar voorbehoud omtrent bepaalde vormen van gedifferentieerde prijzen, kon deze Lid-Staat er niet op vertrouwen, dat het EOGFL de uit de bedoelde praktijken voortvloeiende uitgaven zou financieren.

8 — Verordening nr. 1565/79 van de Commissie van 25 juli 1979 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1422/78 betreffende het verlenen van bepaalde bijzondere rechten aan organisaties van melkproducenten in het Verenigd Koninkrijk (PB 1979, L 188, blz. 29).

9 — Zie de arresten van 25 november 1980 (zaak 820/79, België/Commissie, Jurispr. 1980, blz. 3537, r. o. 15) en van 27 januari 1981 (zaak 1251/79, Italië/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 205, r. o. 17). Het citaat is overgenomen uit punt 2 van de samenvatting van deze beide arresten.

76. Overigens behoort het tot de aard van de procedure tot goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, dat de Commissie de rekeningen pas onderzoekt nadat de daarin opgenomen uitgaven zijn verricht.

77. Ten slotte heeft het afwijzen van bepaalde uitgaven niets van een straf; het is het wettelijk voorzien gevolg voor het geval, dat deze uitgaven niet zijn gedaan „overeenkomstig de communautaire voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten".

6. De motivering van de bestreden beschikkingen

78. Reeds het feit, dat het Verenigd Koninkrijk het onderhavige beroep heeft ingesteld, maar vooral de omvang en de uitvoerigheid van de argumentatie bewijzen, dat het geheel op de hoogte was van de redenen van de aangevochten beschikkingen.

79. Ik zie ook geen noodzaak om in het onderhavige geval af te wijken van 's Hofs jurisprudentie inzake de motivering van beschikkingen betreffende de goedkeuring van de EOGFL-rekeningen, dat een dergelijke beschikking „niet uitvoerig (behoeft) te worden gemotiveerd, wanneer de betrokken regering nauw betrokken is geweest bij het ontstaansproces van die beschikking en dus wist, waarom de Commissie het litigieuze bedrag niet ten laste van het EOGFL meende te kunnen brengen." [10]

80. In casu is dit het geval geweest, aangezien tussen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie een aantal bilaterale gesprekken hebben plaatsgevonden en er een vrij omvangrijke briefwisseling is gevoerd. Als gevolg van deze gedachtenwisselingen heeft de Commissie zelfs bepaalde cijfers herzien. De door de Commissie gevolgde berekeningsmethoden zijn zeer nauwkeurig weergegeven in een samenvattend verslag en een werkdocument, waarvan het Verenigd Koninkrijk kennis had. Onder deze omstandigheden moet de motivering van de beide bestreden beschikkingen als voldoende worden beschouwd.

Besluit

81. Aangezien ik tot de conclusie ben gekomen, dat geen van de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde middelen gegrond is, ook al is het niet helemaal zeker wat er precies zou zijn gebeurd indien het stelsel van gedifferentieerde prijzen niet zo zou zijn toegepast zoals het geval is geweest, kan ik het Hof enkel in overweging geven om het beroep te verwerpen en het Verenigd Koninkrijk in de kosten van het geding te verwijzen.

10 — Zie de arresten van 14 januari 1981 (zaak 819/79, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 21, r. o. 20 en 21) en van 27 januari 1981 (zaak 1251/79, Italië/Commissie, Jurispr. 1981, blz. 205, r. o. 20 en 21). Het citaat is overgenomen uit punt 4 van de samenvatting van het arrest van 14 januari 1981.