SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CLAUS GULMANN

vom 14. September 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Kommission begehrt im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren insbesondere die Feststellung, daß das Vereinigte Königreich seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verletzt hat, sicherzustellen, daß die Milk Marketing Boards ihr ausschließliches Recht, Milch von den Milcherzeugern anzukaufen, nicht über die in Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse [1] gezogenen Grenzen hinaus erstrecken.

Die grundlegende Frage in dieser Rechtssache ist die, ob das ausschließliche Recht der Milk Marketing Boards, Milch mit Ausnahme von Vollmilch anzukaufen, auch Magermilch und halbentrahmte Milch erfaßt, d. h. Milch, aus der ein größerer oder kleinerer Teil des in der Rohmilch enthaltenen Fettes entfernt worden ist.

Dem Gerichtshof ist die betreffende Regelung und ihr Verhältnis zum EG-Recht aus früheren Rechtssachen bekannt. Die wichtigste dieser früheren Rechtssachen ist die Rechtssache C-372/88 (Cricket St. Thomas), in der der Gerichtshof sein Urteil am 27. März 1990 erlassen hat [2]. Für den Zweck des vorliegenden Verfahrens genügt es, hinsichtlich des tatsächlichen und rechtlichen Hintergrunds der Ausführungen der Kommission auf folgendes hinzuweisen:

2. Die Milk Marketing Boards (Milchhandelsorganisationen, im folgenden: MMB) sind Zusammenschlüsse von Milcherzeugern. Es gibt einen Zusammenschluß, der England und Wales umfaßt, drei, die verschiedene Erzeugungsgebiete in Schottland umfassen, und einen, der Nordirland umfaßt. Sie wurden in den dreißiger Jahren gegründet, der nordirische jedoch erst 1955.

Die MMB haben eine gesetzliche Grundlage. Ihre Gründung setzt die Beteiligung einer ausreichenden Anzahl von Milcherzeugern voraus. Die genaueren Vorschriften für ihre Tätigkeit sind im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften in Satzungen — den sogenannten Milk Marketing Schemes — enthalten. Der Erlaß und die Änderungen der

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. 1968, L 148, S. 13.

2 — Slg. 1990, I-1345. Der Gerichtshof hat zu den verschiedenen Aspekten der Regelung auch in der Rechtssache 23/84 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1986, 3581) und in der Rechtssache 347/85 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 1749) Stellung genommen.

Satzungen bedürfen der Zustimmung des Parlaments. Zweck der MMB ist es, die Verhandlungsposition der Milcherzeuger gegenüber den Abnehmern zu verbessern und insbesondere den Erzeugern die bestmöglichen Preise für die produzierte Milch zu gewährleisten.

Die Erzeuger haben zunächst die Pflicht, ihre Milch an die MMB zu liefern. Die MMB haben im Gegenzug die Pflicht, die Milch der Erzeuger anzukaufen. Ein wesentlicher Aspekt der Tätigkeit der MMB ist, daß die angekaufte Milch nach Maßgabe ihres Verwendungszwecks zu verschiedenen Preisen weiterverkauft wird. Diese Differenzierung der Wiederverkaufspreise ist der für das Verständnis der vorliegenden Rechtssache entscheidende Gesichtspunkt. Die Wiederverkaufspreise werden aufgrund von Verhandlungen zwischen dem betreffenden MMB und den Abnehmern festgesetzt, die in einem „Joint Committee" stattfinden. Unstreitig gelten für zum Verbrauch bestimmte Milch höhere Wiederverkaufspreise als für Milch, die zu anderen Erzeugnissen wie z. B. Käse oder Butter verarbeitet wird. Die MMB bezahlen den Erzeugern einen Preis, der den Durchschnitt der Preise bildet, die die MMB beim Weiterverkauf erzielt haben. Auf diese Weise werden die Einnahmen aus der Tätigkeit der MMB gleichmäßig zwischen den Erzeugern verteilt.

Nach den Milk Marketing Schemes kann es einzelnen Erzeugern gestattet werden, Milch außerhalb der MMB zu verkaufen. Diese Genehmigungen werden unter der Bedingung erteilt, daß ein besonderer Ausgleichsbeitrag an die MMB entrichtet wird. Zweck dieses Beitrags ist es, die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Erzeuger zu gewährleisten, um zu vermeiden, daß die Erzeuger, die außerhalb der MMB verkaufen, einen Vorteil gegenüber den Erzeugern erlangen, die nicht dieselbe Möglichkeit haben, ihre Milch unmittelbar auf dem Markt zu verkaufen (siehe Randnr. 30 des Urteils Cricket St. Thomas).

3. Beim Beitritt des Vereinigten Königreichs zur Gemeinschaft wurde in einer der Schlußakte zum Beitrittsvertrag angefügten Erklärung festgestellt, daß die Marktordnungen für Milch nicht verhindern sollen, daß eine Erzeugerorganisation „nach eigenem Ermessen bestimmen [kann], wo die Milch abgesetzt wird, um für ihre Mitglieder den bestmöglichen Erlös zu erzielen, die Einnahmen in einem Fonds zusammenzufassen und die Vergütung an ihre Mitglieder nach eigenen Vorstellungen auszuzahlen" [3]. Einige Jahre nach dem Beitritt des Vereinigten Königreichs wurden Vorschriften erlassen, die sicherstellen sollten, daß das Vermarktungssystem im Vereinigten Königreich innerhalb des EG-Systems der Marktordnungen aufrechterhalten bleiben konnte. Dies geschah in erster Linie durch eine Änderung der Verordnung Nr. 804/68 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation durch die Verordnung (EWG) Nr. 1421/78 [4]. Die zweite Begründungserwägung dieser Verordnung lautet wie folgt:

„Bestimmte Tätigkeiten der ‚Milk Marketing Boards' im Vereinigten Königreich haben dazu beigetragen, daß der überwiegende Teil der Milcherzeugung in diesem Mitgliedstaat unmittelbar in flüssiger Form dem menschlichen Verbrauch zugeführt wird. Diese Organisationen genießen gewisse Vorrechte, die

3 — Siehe Dokumente betreffend die Beitritte zu den Europäischen Gemeinschaften, 1987, Band II, S. 106.

4 — ABl. L 171, S. 12.

ihr reibungsloses Funktionieren gewährleisten. Es handelt sich insbesondere um ihre alleinige Berechtigung, die Milch von den in ihrem Gebiet ansässigen Erzeugern aufzukaufen."

In die Grundverordnung wurde ein neuer Artikel 25 eingefügt, der bestimmt, daß ein Mitgliedstaat auf Antrag ermächtigt werden kann, einer Organisation von Milcherzeugern unter gewissen Bedingungen „das ausschließliche Recht [einzuräumen], von den Erzeugern des betreffenden Gebietes die von ihnen erzeugte und in unverarbeitetem Zustand auf den Markt gebrachte Milch anzukaufen."

Der Rat erließ zugleich eine Verordnung, die u. a. die näheren Voraussetzungen für eine Aufrechterhaltung der Milk Marketing Schemes im Rahmen des Gemeinschaftsrechts regelt. Artikel 10 Absatz 1 dieser Verordnung — der Verordnung (EWG) Nr. 1422/78 [5] — bestimmt:

„Das Vereinigte Königreich trifft die erforderlichen Maßnahmen für die ständige Kontrolle, ob die MMB die gemeinschaftlichen Grundsätze und Regeln sowie die besonderen Bestimmungen, an die die Ermächtigung geknüpft ist, einhalten."

4. Nach den Akten bestanden Zweifel daran, ob sich das ausschließliche Recht der MMB, Milch, die in unverarbeitetem Zustand verkauft wird, anzukaufen, auf Magermilch und halbentrahmte Milch erstreckt. Unstreitig wurden diese Zweifel, soweit sie die schottischen MMB betrafen, zu Anfang der 80er Jahre dadurch beseitigt, daß durch eine Änderung der Satzungen dieser MMB klargestellt wurde, daß das ausschließliche Recht auch Magermilch und halbentrahmte Milch erfaßte. Soweit ersichtlich, hat dies in der Praxis zu keinerlei Problemen geführt.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs trägt vor, der nordirische MMB habe das Milk Marketing Scheme stets so angewandt, daß sein ausschließliches Recht auch Magermilch und halbentrahmte Milch erfaßt habe. Obwohl die Kommission dies bestritten hat, kann meiner Meinung nach davon ausgegangen werden, daß der MMB in dem einzigen Fall, in dem Probleme auftraten, von den Erzeugern, die Magermilch und halbentrahmte Milch außerhalb des MMB verkaufen wollten, einen Ausgleichsbeitrag verlangt hat [6]. Das Problem wurde offensichtlich erstmals richtig aktuell in Nordirland in einem Streit zwischen dem MMB und einem Molkereibetrieb, der 1991 zu einem Gerichtsverfahren führte.

Schließlich hat der MMB von England und Wales nach den vorliegenden Erklärungen das Milk Marketing Scheme bis 1991 so angewandt, daß akzeptiert wurde, daß Magermilch und halbentrahmte Milch außerhalb des MMB verkauft werden konnten. Nach diesem Zeitpunkt sei die Politik des MMB jedoch dahin gegangen, daß

5 — ABl. L 171, S. 14.

6 — Siehe Punkt 2.2 der Gegenerwiderung.

Magermilch und halbentrahmte Milch über den MMB verkauft werden mußten, sofern nicht eine anderslautende Vereinbarung bestand, in der die Zahlung eines Ausgleichsbeitrags vorzusehen war. Der MMB hat dies damit begründet, daß erst in den letzten Jahren bedeutende Mengen Magermilch und halbentrahmte Milch zum direkten Verbrauch verkauft worden seien. Aus den Akten geht hervor, daß eine große Anzahl von Erzeugern Magermilch und halbentrahmte Milch außerhalb des MMB verkaufen wollen; diese hätten die Auffassung vertreten, daß das ausschließliche Recht des MMB diese Milch nicht erfasse.

5. Die Kommission, die auf dieses Problem aufmerksam wurde, wandte sich an die Behörden des Vereinigten Königreichs und teilte diesen mit, es verstoße gegen Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68, daß die MMB die Milk Marketing Schemes in der Weise anwendeten, daß das ausschließliche Ankaufsrecht auch Magermilch und halbentrahmte Milch umfasse. Die Behörden stimmten dem ursprünglich zu, haben ihre Auffassung jedoch später aufgrund, wie sie es ausdrücken, einer umfassenden Prüfung der Frage geändert.

6. Die Kommission macht hauptsächlich geltend,

— daß Magermilch und halbentrahmte Milch nicht von dem ausschließlichen Ankaufsrecht der MMB erfaßt würden und daß das Vereinigte Königreich dadurch, daß es der unrichtigen Rechtsauffassung der MMB über den Umfang ihres ausschließlichen Rechts nicht entgegengetreten sei, seine Verpflichtungen aus Artikel 25 Absatz 1 verletzt habe;

— daß das Vereinigte Königreich seine sich aus dem bereits zitierten Artikel 10 der Verordnung Nr. 1422/78 und aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergebenden Kontrollpflichten verletzt habe.

Die Kommission trägt hilfsweise — für den Fall, daß das ausschließliche Ankaufsrecht Magermilch und halbentrahmte Milch erfaßt — vor, das Vereinigte Königreich sei verpflichtet, die berechtigten Erwartungen der Erzeuger zu schützen, die aufgrund der ursprünglichen Rechtsauffassung der Behörden in dem Glauben gehandelt hätten, sie dürften ihre Magermilch und halbentrahmte Milch rechtmäßig außerhalb der MMB verkaufen.

7. Das Vereinigte Königreich hat hinsichtlich des Haupt- und des Hilfsantrags Klageabweisung beantragt.

Erfaßt das ausschließliche Recht der MMB Magermilch und halbentrahmte Milch?

8. Die Parteien sind sich darüber einig, daß diese Frage von einer Auslegung des Artikels 25 Absatz 1 Buchstabe a der Grundverordnung abhängt, wonach die MMB „das ausschließliche Recht [haben], ... von den Erzeugern des betreffenden Gebietes die von ihnen ... *in unverarbeitetem Zustand* auf den Markt gebrachte *Milch* anzukaufen" (Hervorhebung von mir).

Im Urteil Cricket St. Thomas hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die Pasteurisierung von Milch nicht bewirkt, daß die pasteurisierte Milch nicht unter das ausschließliche Recht der MMB fällt. Mit anderen Worten, die Pasteurisierung stellt keine Verarbeitung im Sinne des Artikels 25 Absatz 1 dar. In der vorliegenden Rechtssache muß der Gerichtshof darüber entscheiden, ob die Entfernung des Fettes aus der Rohmilch beim Entrahmen bedeutet, daß das daraus hervorgegangene Erzeugnis nicht vom ausschließlichen Recht der MMB erfaßt wird. Die praktische Bedeutung dieser Frage ergibt sich, wie bereits ausgeführt, vor allem daraus, daß beim Verkauf von Milch zum unmittelbaren menschlichen Verbrauch höhere Preise erzielt werden als beim Verkauf von Milch zu anderen Zwecken. Die Erzeuger, die außerhalb der MMB verkaufen, erzielen höhere Preise für Milch, die zum unmittelbaren Verbrauch bestimmt ist, während die Erzeuger, die über die MMB verkaufen, nur den Durchschnittspreis erhalten, den die MMB an die Erzeuger zahlen.

Die Parteien haben zahlreiche sehr unterschiedliche und mehr oder minder wichtige Argumente für ihre einander widersprechenden Auslegungen des Artikels 25 Absatz 1 ins Feld geführt. Meines Erachtens sollte eine Reihe dieser Argumente nicht behandelt werden. Der Ausgangspunkt für die Beantwortung findet sich nämlich meiner Auffassung nach im Urteil Cricket St. Thomas, was bedeutet, daß die Entscheidung des Gerichtshofes auf verhältnismäßig wenige und einfache Erwägungen gestützt werden kann.

9. Bevor ich mich diesen zuwende, möchte ich jedoch erwähnen, daß dem Umstand meines Erachtens keine entscheidende Bedeutung beizumessen ist, daß der MMB von England und Wales eine Zeitlang den Verkauf von Magermilch und halbentrahmter Milch außerhalb des MMB geduldet hat und daß die Behörden des Vereinigten Königreichs ursprünglich der Auffassung waren, die Gemeinschaftsvorschriften seien dahin auszulegen, daß die Erzeuger von Magermilch und halbentrahmter Milch außerhalb der MMB verkaufen könnten. Die Auslegung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften muß auf der Grundlage ihres Wortlauts, ihres Zusammenhangs und ihrer Zielsetzung vorgenommen werden. Es kann für diese Auslegung nicht entscheidend sein, wie die betroffenen MMB und die nationalen Behörden sie zu einem gewissen Zeitpunkt ausgelegt haben mögen.

Überzeugender könnte das Argument der Kommission sein, daß die streitige Bestimmung über den Umfang des ausschließlichen Ankaufsrechts der MMB eng auszulegen sei, da sie eine Ausnahme von den allgemeinen Grundsätzen des freien Wettbewerbs und den allgemeinen Prinzipien, die in der Marktorganisation Ausdruck fänden, bilde. Ich möchte diesem Gesichtspunkt jedoch keine entscheidende Bedeutung beimessen, denn der Rat hat durch die Änderung der Marktorganisation im Jahre 1978 gerade sichergestellt, daß das ausschließliche Recht nicht störend in die Wirkungen der Marktorganisation auf dem Gemeinsamen Markt eingreift.

10. Der Gerichtshof hat im Urteil Cricket St. Thomas zu einer Reihe von Argumenten Stellung genommen, die in der vorliegenden

Rechtssache vorgebracht worden sind. Ihre Prüfung durch den Gerichtshof hat zu einem Ergebnis geführt, das meines Erachtens vollständig für die vorliegende Rechtssache übernommen werden kann. Er hat ausgeführt, daß „das gemeinschaftsrechtlich entscheidende Kriterium bezüglich der Reichweite des ausschließlichen Ankaufsrechts des Board in den kennzeichnenden Eigenschaften und der Handelsbestimmung des betreffenden Erzeugnisses zu suchen ist." Deshalb sei entscheidend, „ob das betreffende Erzeugnis noch als Milch gelten kann oder ob es sich um ein neues, aus der Milch gewonnenes Erzeugnis handelt" (Randnr. 21). Der Gerichtshof, der auf dieser Grundlage feststellte, daß „die Pasteurisierung ... die Natur des Erzeugnisses, das zum Verbrauch bestimmte Milch bleibt, nicht wesentlich [ändert]", fand eine Bestätigung für dieses Ergebnis in den „Zielsetzungen der Gemeinschaftsregelung": „Würde nämlich das ausschließliche Ankaufsrecht des Board pasteurisierte Milch nicht erfassen, wären die Erzeuger in der Lage, ihre Milch, statt sie an den Board zu liefern, zu pasteurisieren und unmittelbar auf dem Markt abzusetzen. Ein solches Ergebnis würde auf die Schaffung eines zweiten Absatzweges für die Milch hinauslaufen und die Wirksamkeit der Regelung des Milk Marketing Scheme in Frage stellen" (Randnrn. 22 und 23).

11. In diesem Zusammenhang ist auf die Schlußanträge von Generalanwalt Tesauro in jener Rechtssache hinzuweisen. Er hat ausgeführt, daß „das Monopol der MMB ... Anwendung [findet] auf Milch in flüssiger Form, soweit sie für den menschlichen Verzehr bestimmt sein kann (und für die ein höherer reglementierter Preis vorgesehen ist), und ... nicht nach den besonderen Behandlungsweisen begrenzt werden [kann], die auf diesen Verwendungszweck keinerlei Einfluß gehabt haben" (Nr. 11).

Er hat dieses Ergebnis u. a. mit folgender Erwägung begründet: „Das Monopol der MMB wird soweit anerkannt, als es notwendig ist, um die Wirksamkeit der von diesen Organisationen verfolgten Politik der Differenzierung und des Ausgleichs der Preise zu gewährleisten ... Ist dies aber die wirtschaftliche Rechtfertigung für die Anerkennung des Monopols der MMB, dann muß folgerichtig dieses ausschließliche Recht in bezug auf jede Art von Milch ausgeübt werden können, die für den menschlichen Verzehr auf den Markt gebracht werden kann ..." (Nrn. 10 und 11).

12. Meines Erachtens kann aufgrund der vorliegenden Informationen vernünftigerweise davon ausgegangen werden, daß Magermilch und halbentrahmte Milch dieselben wesentlichen Eigenschaften haben wie Vollmilch und daß diese „leichten" Milchsorten im wesentlichen dieselbe wirtschaftliche Verwendung haben wie Vollmilch. Diese Auffassung wird dadurch bestätigt, daß die Gründe für die Anerkennung des betreffenden Milk Marketing Scheme durch die Gemeinschaft in dem gleichen Maße für Magermilch und halbentrahmte Milch gelten wie für Vollmilch und daß sein Zweck gefährdet würde, wenn man die von der Kommission vertretene Auslegung des Artikels 25 Absatz 1 akzeptieren würde.

13. Einleitend kann festgestellt werden, daß Magermilch und halbentrahmte Milch

ebenso wie Vollmilch Konsummilch sind [7].

14. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß die Vollmilch bei der sogenannten Standardisierung einer Behandlung unterzogen wird, die in ihren Grundzügen derjenigen entspricht, die bei der Herstellung von Magermilch und halbentrahmter Milch angewandt wird. Bei der Standardisierung wird der Vollmilch ein einheitlicher Fettgehalt gegeben, und dies bedeutet wiederum, daß normalerweise ein kleiner Teil des Fettes aus der Rohmilch entfernt werden muß. Es ist im übrigen bezeichnend, daß es nach den vorliegenden Informationen keine großen Schwierigkeiten bereitet, durch eine richtige Mischung von Rahm und Magermilch Vollmilch herzustellen.

15. Die Kommission trägt vor, daß bei der Herstellung von Magermilch oder halbentrahmter Milch zugleich Rahm hergestellt wird, und es ist unbestritten, daß Rahm nicht unter das ausschließliche Recht der MMB fällt. Meines Erachtens ist dies nicht entscheidend, denn daraus folgt nicht notwendig, daß das Produkt, das nach dem Entfernen des Rahms aus der Rohmilch übrigbleibt, nicht Milch sein kann, die von dem ausschließlichen Recht der MMB erfaßt wird.

16. Es wäre nicht vernünftig, davon auszugehen, daß Magermilch und halbentrahmte Milch nicht im wesentlichen dieselben Eigenschaften wie Vollmilch haben [8]. Diese „leichten" Milchsorten werden wie die Vollmilch aus Rohmilch hergestellt, und ihre Farbe, ihre Konsistenz und ihr Geruch sind fast gleich.

Dies wird in hohem Maße dadurch bestätigt, daß sie unter allen wesentlichen Aspekten dieselbe wirtschaftliche Verwendung haben. Unstreitig ist insbesondere, daß sie zum unmittelbaren menschlichen Verbrauch verkauft werden. Sie werden in denselben Geschäften in den gleichen Kartons oder Flaschen im Wettbewerb miteinander zu den gleichen oder fast den gleichen Preisen verkauft. Es handelt sich im wesentlichen um austauschbare Erzeugnisse.

Nach meiner Ansicht ist es für die Lösung des Problems in der vorliegenden Rechtssache von entscheidender Bedeutung, daß der steigende Verbrauch der beiden „leichten"

7 — Die Verordnung (EWG) Nr. 1411/71 des Rates zur Festlegung ergänzender Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse hinsichtlich der unter die Tarifnummer 04.01 des Gemeinsamen Zolltarifs fallenden Erzeugnisse (ABl. 1971, L 148, S. 4) enthält in Artikel 3 folgende Definition:
„Konsummilch: folgende Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind, als solche an Verbraucher abgegeben zu werden:
— Rohmilch: Milch, ...
— Vollmilch: Milch, die in einem Milchbearbeitungsbetrieb mindestens einer Wärmebehandlung oder einer zulässigen Behandlung gleicher Wirkung unterzogen worden ist und deren natürlicher Fettgehalt 3,50 v. H. oder mehr beträgt oder deren Fettgehalt auf mindestens 3,50 v. H. gebracht worden ist;
— teilentrahmte (fettarme) Milch: Milch, die in einem Milchbearbeitungsbetrieb mindestens einer Wärmebehandlung oder einer zulässigen Behandlung gleicher Wirkung unterzogen worden ist und deren Fettgehalt auf einen Satz gebracht worden ist, der mindestens 1,50 v. H. und höchstens 1,80 v. H. beträgt;
— entrahmte Milch: Milch, die in einem Milchbearbeitungsbetrieb mindestens einer Wärmebehandlung oder einer zulässigen Behandlung gleicher Wirkung unterzogen worden ist und deren Fettgehalt auf einen Satz gebracht worden ist, der höchstens 0,30 v. H. beträgt."

8 — Der größere oder geringere Fettgehalt von Käse ändert selbstverständlich nichts an der Natur des Erzeugnisses als Käse.

Milchsorten unmittelbar an einem entsprechenden Absinken des Vollmilchverbrauchs abgelesen werden kann.

17. Auch kann kein begründeter Zweifel daran bestehen, daß eine Einschränkung des ausschließlichen Ankaufsrechts der MMB dahin gehend, daß dieses nur für Vollmilch gilt, die Zielsetzung der nationalen Milchvermarktungsregelung in Gefahr bringen könnte. Der Hintergrund der Anerkennung dieser Regelung durch das Gemeinschaftsrecht war, wie gesagt, nach der Präambel der Verordnung Nr. 1421/78 der, daß sie zu einer von der Gemeinschaft gewünschten Begrenzung der Marktintervention im Vereinigten Königreich führte. Es wurde darauf hingewiesen, daß die Regelung dazu beigetragen hat, daß der überwiegende Teil der Milcherzeugung im Vereinigten Königreich unmittelbar in flüssiger Form dem menschlichen Verbrauch zugeführt wird.

Zugleich kann davon ausgegangen werden, daß die Bejahung der Rechtsauffassung der Kommission zur Eröffnung eines zweiten Absatzweges in dem Sinne, in dem dieser Begriff im Urteil Cricket St. Thomas verwendet wird, führen würde und daß der Absatz von Magermilch und halbentrahmter Milch derzeit im Vereinigten Königreich einen so wesentlichen Marktanteil der Konsummilch ausmacht, daß ein solcher alternativer Absatzweg das bestehende System gefährden könnte. Es ist dargelegt worden, daß der Marktanteil für Magermilch und halbentrahmte Milch heute fast 50 % des Marktes für Konsummilch im Vereinigten Königreich ausmacht; gleichzeitig ist darauf hingewiesen worden, daß aus Gesundheitsgründen ernsthafte Anstrengungen gemacht werden, diesen Marktanteil zu erhöhen.

18. Ein wesentlicher Bestandteil der Milk Marketing Schemes ist, wie gesagt, gerade die Möglichkeit der MMB, die Wiederverkaufspreise zu differenzieren [9]. Eine wesentliche Einschränkung dieser Möglichkeit würde, soweit ich sehe, die Existenzberechtigung der von der Gemeinschaft akzeptierten Milk Marketing Schemes weitgehend beseitigen.

Die Bedeutung der Preispolitik der MMB für die Auslegung der Bestimmung über deren ausschließliches Ankaufsrecht ist auch von Generalanwalt Tesauro in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Cricket St. Thomas hervorgehoben worden, wo es u. a. heißt:

„Demgegenüber erscheint es, wie auch der Sachverständige der Kommission in der Sitzung erklärt hat, geradezu logisch, daß das Monopol der MMB sich nicht auf die Milch erstreckt, die unmittelbar für die Verarbeitung zu anderen Erzeugnissen verwendet wird. Jedem Erzeuger steht es in der Tat vollkommen frei, seine Milch nicht an die MMB zu liefern, wenn er sie für die Erzeugung von z. B. Butter oder Käse verwenden will. Das hängt damit zusammen, daß der Preis, den die MMB für die für diese

9 — Siehe Artikel 9 der Verordnung Nr. 1422/78, wo es heißt: „In bezug auf die Verkaufspreise, die von den MMB auf die von ihnen verkaufte Milch angewandt werden, gelten folgende Bestimmungen:
1. Die Preise sind für alle betroffenen Verkäufer gleich und können nur differenziert werden
a) nach dem Zweck, für den die Milch vom Käufer verwendet wird ...“

Verwendungen bestimmte Milch zahlen, niedriger liegt, wie wir bereits gesehen haben. Die unmittelbare Verwendung der Milch für diese Erzeugung bringt daher keine Gefährdung der Preispolitik der MMB mit sich. Man muß im Gegenteil davon ausgehen, daß die Milcherzeuger normalerweise daran interessiert sind, sie den MMB zu dem mittleren Ausgleichspreis zu liefern und sie hierauf für die Herstellung dieser Erzeugnisse wiederum bei den MMB zu dem von diesen angewandten niedrigeren Preisen anzukaufen" (Nr. 12).

19. Es ist wahrscheinlich, daß das derzeit geltende Milk Marketing Scheme im Jahre 1994 dahin geändert werden wird, daß das ausschließliche Ankaufsrecht der MMB aufgehoben wird. Während des Verfahrens ist mitgeteilt worden, daß beschlossen wurde, einen entsprechenden Vorschlag im Parlament einzubringen.

Es wäre meines Erachtens nicht richtig, eine Änderung des derzeit geltenden Milk Marketing Scheme, so wie es heute von den MMB angewendet wird, zu erzwingen, indem man die von der Kommission vertretene enge Auslegung des ausschließlichen Ankaufsrechts der MMB akzeptiert. Diese Auslegung ist falsch, wenn der Umfang des ausschließlichen Rechts aufgrund der Kriterien festgelegt wird, die der Gerichtshof im Urteil Cricket St. Thomas aufgestellt hat. Hinsichtlich der Anträge der Kommission zu dieser Frage, d. h. der Klageanträge a, b, d und e, sollte deshalb zugunsten des Vereinigten Königreichs entschieden werden [10].

Absprachen der Erzeuger über die vertragliche Verarbeitung

20. Die Kommission hat im vorliegenden Verfahren die Frage aufgeworfen, inwieweit die Möglichkeiten für die Erzeuger, Absprachen über die sogenannte vertragliche Verarbeitung zu treffen, in einer Weise eingeschränkt worden sind, die im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht steht.

21. Der Umfang der zulässigen vertragliche Verarbeitung wäre eine Frage von bedeutendem praktischen Interesse, wenn die

10 — Die Klageanträge gehen dahin,
„1 a) festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 verstoßen hat, indem es nicht sichergestellt hat, daß die Milk Marketing Boards die ihnen nur für Vollmilch übertragenen ausschließlichen Rechte nicht überschreiten;
b) festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates verstoßen hat, indem es die Milk Marketing Boards nicht daran gehindert hat, die Möglichkeiten der Erzeuger einzuschränken, Milcherzeugnisse außerhalb der ausschließlichen Rechte der Milk Marketing Boards rechtmäßig zu erzeugen und zu vermarkten;
d) festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 25 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 verstoßen hat, indem es nicht sichergestellt hat, daß der Wettbewerb nicht mehr als unbedingt erforderlich beeinträchtigt wird;
e) festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 25 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 verstoßen hat, indem es die Milk Marketing Schemes in Schottland auf halbentrahmte Milch ausgedehnt hat".
Die Kommission hat den Klageantrag zu d mit Zustimmung des Vereinigten Königreichs dahin geändert, daß nicht ein Verstoß gegen Artikel 25 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68, sondern ein Verstoß gegen Artikel 10 der Verordnung Nr. 1422/78 gerügt wird. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, daß im Klageantrag zu d vorausgesetzt wird, daß der Gerichtshof die ursprüngliche Auffassung der Kommission zum Umfang des ausschließlichen Rechts akzeptiert.

Kommission mit ihrer Auffassung, daß das ausschließliche Ankaufsrecht des MMB Magermilch und halbentrahmte Milch nicht erfaßt, recht hätte. Dies kommt daher, daß eine große Anzahl von Erzeugern, die Magermilch und halbentrahmte Milch gern an andere als die MMB verkaufen würden, aus praktischen Gründen gezwungen wären, Vereinbarungen mit Molkereien über die Herstellung von Magermilch und halbentrahmter Milch zu treffen.

22. Da das geltende Gemeinschaftsrecht dahin auszulegen ist, daß Magermilch und halbentrahmte Milch — auch wenn sie aufgrund einer Absprache über die vertragliche Verarbeitung hergestellt werden — unter das ausschließliche Ankaufsrecht der MMB fallen, besteht kein Anlaß, zu der Frage Stellung zu nehmen, inwieweit die vertragliche Verarbeitung möglicherweise rechtmäßig ist.

Liegt eine Verletzung des Artikels 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1422/78 und/oder des Artikels 5 EWG-Vertrag vor?

23. Die Kommission hat beantragt, „festzustellen, daß das Vereinigte Königreich seine Verpflichtungen aus Artikel 10 der Verordnung Nr. 1422/78 verletzt hat, indem es die Milk Marketing Boards nicht kontrolliert hat".

24. Ein wesentliches Element in der Argumentation der Kommission geht dahin, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs nach Artikel 10 der Verordnung Nr. 1422/78 verpflichtet sind, sicherzustellen, daß der Status quo aufrechterhalten bleibt, nachdem der MMB von England und Wales entgegen der früheren Praxis im Jahre 1991 angefangen hat, das fragliche ausschließliche Ankaufsrecht auf Magermilch und halbentrahmte Milch auszudehnen.

25. Dieser Antrag der Kommission beruht in erster Linie auf ihrer Rechtsauffassung zum Umfang des ausschließlichen Ankaufsrechts.

Folgt man dieser Rechtsauffassung nicht, so entfällt die Grundlage des Vorbringens der Kommission weitgehend. Auch haben die Behörden des Vereinigten Königreichs nach meiner Meinung angemessen reagiert, indem sie den Status quo bis zum Erlaß des Urteils des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechtssache aufrechterhalten haben. Insoweit kann auf den Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 22. Mai 1992 auf den Antrag der Kommission auf Erlaß einstweiliger Anordnungen verwiesen werden [11].

26. Es gibt jedoch einen wesentlichen Gesichtspunkt in dieser Rechtssache, der den Gerichtshof dazu veranlassen kann, sich wenigstens teilweise der Auffassung der Kommission anzuschließen, daß das Vereinigte Königreich seine Verpflichtung nicht erfüllt habe, zu kontrollieren, daß die MMB die für das ausschließliche Recht geltenden Bedingungen einhalten.

11 — Rechtssache C-40/92 R (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1992, I-3389).

Dieser Gesichtspunkt ist der unbestrittene Umstand, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs, die mit der Kommission zusammenarbeiten, bis Juni 1991 der Auffassung waren, daß das ausschließliche Ankaufsrecht nicht Magermilch und halbentrahmte Milch erfaßte. Diese Rechtsauffassung wurde gegenüber der Kommission noch im März 1991 zum Ausdruck gebracht. Gleichwohl wurde die Rechtslage in Schottland zu Beginn der achtziger Jahre mit Zustimmung des Parlaments dahin verdeutlicht, daß das ausschließliche Ankaufsrecht Magermilch und halbentrahmte Milch erfaßte. Und gleichwohl wurde die Rechtsauffassung, aufgrund deren der nordirische MMB nach den abgegebenen Erklärungen die Vermarktungsregelung angewandt hat, nicht in Frage gestellt.

Angesichts der Bedeutung der genauen Einhaltung der Verpflichtungen aus Artikel 10 der Verordnung Nr. 1422/78 durch das Vereinigte Königreich bin ich der Auffassung, daß dieses gegen Artikel 10 verstoßen hat, indem es die Änderungen der schottischen Satzungen akzeptiert und nicht in die Verwaltungspraxis in Nordirland eingegriffen hat. Es widerspricht dem Gemeinschaftsrecht, wenn die Behörden in einem Mitgliedstaat, dem Kontrollaufgaben übertragen worden sind, nicht sicherstellen, daß die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften im ganzen Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats entsprechend der ihrer Auffassung nach korrekten Auslegung einheitlich angewandt werden.

Zweifelhafter ist, ob die Reaktion der Behörden auf die Probleme, die sich in England und Wales ergeben haben, eine Verletzung des Artikels 10 implizieren. Der fragliche MMB hatte, wie gesagt, jedenfalls bis zu Beginn der 90er Jahre akzeptiert, daß die Erzeuger Magermilch und halbentrahmte Milch an andere als ihn selbst verkauften; deshalb bestand erst zu einem — im Verhältnis zu Juni 1991, als die Regierung zu ihrer jetztigen Rechtsauffassung gelangte — relativ späten Zeitpunkt Anlaß zum Eingreifen. Ich meine jedoch, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs auch im Hinblick auf England und Wales ihre Kontrollpflichten weitgehend nicht ernst genommen haben. Sie hätten bereit sein müssen, sobald das Problem auftauchte, klar und eindeutig einzugreifen. Die Behörden haben u. a. durch die Änderung ihrer Rechtsauffassung dazu beigetragen, daß sich die dieser Rechtssache zugrunde liegenden Probleme in der dargelegten Weise verschärft haben.

Den Behörden des Vereinigten Königreichs wurde durch die Verordnung Nr. 1422/78 des Rates als Bedingung für die Anerkennung der Milk Marketing Schemes durch die Gemeinschaft eine Kontrollpflicht auferlegt. Eine mangelnde Erfüllung dieser Verpflichtung kann nicht mit der fehlenden Klarheit der Rechtslage (die Regierung hatte ja eine Rechtsauffassung, bis sie zu der gegenteiligen Auffassung kam) oder damit entschuldigt werden, daß die Behörden keine Möglichkeiten hatten, in die Tätigkeit der MMB einzugreifen. Erstens hat die Regierung nicht überzeugend dargelegt, daß die Behörden keine ausreichenden Eingriffsmöglichkeiten hatten, und zweitens hatte die Regierung unter allen Umständen die Pflicht, sicherzustellen, daß ausreichende tatsächliche Eingriffsmöglichkeiten bestanden.

27. Die Kommission hat ferner beantragt festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es der Kommission nicht mitgeteilt hat, daß die Satzungen der drei schottischen MMB dahin geändert worden waren, daß deren ausschließliches Recht Magermilch und halbentrahmte Milch erfaßte.

28. Daß eine solche Mitteilung nicht erfolgt ist, ist unstreitig.

29. Berücksichtigt man die Bedeutung der Änderungen und die widerstreitenden Rechtsauffassungen, die zu jenem Zeitpunkt bei den verschiedenen zuständigen Behörden über deren Rechtmäßigkeit nach dem Gemeinschaftsrecht bestanden haben müssen, so kann meines Erachtens kein Zweifel daran bestehen, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs die Kommission von diesen Änderungen hätte unterrichten müssen. Wie ich meine, besteht nach Artikel 5 eine Pflicht der Mitgliedstaaten, in einer Situation, in der sie gehalten sind, die Einhaltung von Gemeinschaftsvorschriften zu kontrollieren, der Kommission wesentliche Änderungen nationaler Vorschriften mitzuteilen, wenn Zweifel daran bestehen, ob diese Änderungen im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen.

Zu den berechtigten Erwartungen der Erzeuger — der Hilfsantrag der Kommission

30. Die Kommission hat schließlich beantragt, festzustellen, daß — sofern sich das ausschließliche Ankaufsrecht der MMB auf Magermilch und halbentrahmte Milch erstreckt — die Erzeuger und/oder Verarbeitungsbetriebe, die sich auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts gestützt haben, die das Vereinigte Königreich vertrat, bevor es seine Auffassung im Juni 1991 geändert hat, und die davon ausgingen, daß Milch mit einem niedrigen Fettgehalt nicht unter die Milk Marketing Schemes fällt, die berechtigte Erwartung haben, in einem angemessenem Zeitraum, jedenfalls bis zum Erlaß des Urteils, weiterhin mit Milch mit niedrigem Fettgehalt außerhalb des Rahmens des ausschließlichen Ankaufsrechts, das den MMB von England und Wales und von Nordirland eingeräumt worden ist, Handel treiben zu können.

31. Das Vereinigte Königreich hat beantragt, diesen Klageantrag als unzulässig, hilfsweise als unbegründet, abzuweisen.

32. Es stützt den Antrag auf Abweisung dieses Klageantrags als unzulässig zum einen darauf, daß dieses Vorbringen nicht in dem Aufforderungsschreiben und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthalten sei, und zum anderen darauf, daß darüber nicht in einem Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag entschieden werden könne, in dem der Gerichtshof allein dazu Stellung nehmen könne, ob ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht verletzt habe.

33. Nach meiner Ansicht besteht kein Anlaß für den Gerichtshof, über die Frage zu entscheiden, ob diese Argumente in ausreichendem Umfang im Aufforderungsschreiben

und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme geltend gemacht worden sind — eine Frage, die nicht ganz unzweifelhaft ist, auch wenn ich dazu neige, dem Vereinigten Königreich in diesem Punkt recht zu geben. Es kann nämlich kein begründeter Zweifel daran bestehen, daß es nicht Aufgabe des Gerichtshofes ist, in einem Vertragsverletzungsverfahren festzustellen, in welcher rechtlichen Situation sich private Unternehmen befinden, die begonnen haben, außerhalb der MMB mit Magermilch und halbentrahmter Milch Handel zu treiben, und zwar aufgrund der Auslegung, die die Regierung des Vereinigten Königreichs bis Juni 1991 vertreten hat.

Die Regierung bestreitet insoweit nicht, daß jedenfalls in gewissem Umfang Anlaß bestehen kann, die betreffenden Unternehmen zu schützen. In einem Vertragsverletzungsverfahren kann jedoch nicht über eine eventuelle Pflicht zum Schutz der betreffenden berechtigten Erwartungen entschieden werden. Erst muß festgestellt werden, wieweit es den betroffenen Parteien gelingt, die Probleme zu lösen, die sich für die fraglichen Unternehmen ergeben, nachdem die Rechtslage durch das Urteil des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechtssache geklärt ist, und dann ist es Aufgabe der nationalen Gerichte, über die Streitfragen zu entscheiden, die die Parteien nicht einverständlich lösen können. In diesem Verfahren kann es sich als notwendig oder zweckmäßig erweisen, dem Gerichtshof Vorabentscheidungsfragen vorzulegen, u. a. darüber, ob sich aus dem Gemeinschaftsrecht in einer Situation wie der vorliegenden eine Pflicht zum Schutz der fraglichen berechtigten Erwartungen ergibt und gegebenenfalls welchen Umfang diese Pflicht hat.

Zu den Kosten

34. Obwohl ich dem Vereinigten Königreich in der vorliegenden Rechtssache in wesentlichen Punkten beipflichte, bin ich zu der Auffassung gelangt, daß zwei Anträgen der Kommission ganz oder teilweise stattgegeben werden sollte. Deshalb und auch unter Berücksichtigung des Umstands, daß das Vereinigte Königreich durch die Änderung seiner Rechtsauffassung zur Klageerhebung beigetragen hat, meine ich, daß jede Partei ihre eigenen Kosten tragen sollte, einschließlich der Kosten, die durch den Antrag der Kommission auf Erlaß einstweiliger Anordnungen entstanden sind.

Entscheidungsvorschlag

35. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor,

festzustellen, daß das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gegen Artikel 10 der Verordnung Nr. 1422/78 des Rates verstoßen hat, indem es seine

Kontrollbefugnisse nicht korrekt ausgeübt hat, und daß es gegen Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es der Kommission nicht die 1982 und 1984 vorgenommen Änderungen der in Schottland geltenden Milk Marketing Schemes mitgeteilt hat;

hinsichtlich der Hauptanträge der Kommission dem Vereinigten Königreich recht zu geben;

den Hilfsantrag der Kommission abzuweisen und

jeder Partei ihre eigenen Kosten einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung aufzuerlegen.