SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 30. November 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache soll der Gerichtshof das Gemeinschaftsrecht über die Beihilfe für die Verarbeitung von teilentrahmtem Milchpulver zu Mischfuttermitteln auslegen. Das Vorabentscheidungsersuchen geht auf einen Prozeß zwischen einem niederländischen Unternehmen, der Trouw & Co. BV (Klägerin), und der Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (Interventionsstelle) zurück.

Sachverhalt

2. Nach dem Vorlagebeschluß verarbeitete die Klägerin in der Zeit vom 3. Juni 1985 bis 25. August 1985 teilentrahmtes Milchpulver zu Mischfuttermitteln und erhielt für die verwendeten Milchpulvermengen Beihilfe gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung Nr. 986/68 des Rates in der geltenden Fassung.

3. Untersuchungen ergaben, daß die von der Klägerin in dieser Zeit erzeugten Mischfuttermittel einen Anteil von 64,44 bis 65,44 kg teilentrahmten Milchpulvers je 100 kg Enderzeugnis enthielten. Die Interventionsstelle forderte den gesamten Beihilfebetrag zurück, da die Futtermittel nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 5 in der geänderten Fassung je 100 kg Enderzeugnis nach Multiplikation mit einem Koeffizienten von 0,9 mindestens 60 kg teilentrahmtes Milchpulver enthalten müßten. Nach einer solchen Multiplikation beliefen sich aber die von der Klägerin verwendeten Milchpulvermengen auf 57,006 bis 58,996 kg je 100 kg Futtermittel.

4. In der mündlichen Verhandlung trug die Klägerin vor, je 100 kg Enderzeugnis seien zur fraglichen Zeit 60,5 kg Magermilchpulver, nämlich 40 kg normales Magermilchpulver und 20,5 kg teilentrahmtes Milchpulver verwendet worden. Da der Koeffizient nur auf die letztere Menge angewandt worden sei, sei es zu einem Ergebnis von 58,45 (40 + 18,45) kg gekommen. Die Parteien sind sich jedoch darüber einig, daß die tatsächlich verwendete Menge vor der Multiplikation mit dem Koeffizienten mehr als 60 kg betrug, nach dessen Anwendung aber weniger.

5. Die Zahlen lassen den Streit vor dem Gerichtshof unberührt. Dabei geht es im wesentlichen darum, ob der Koeffizient von 0,9 nur auf die Bestimmung des Beihilfebetrags anzuwenden ist oder auch bei der Entscheidung darüber, ob die verwendete

* Originalsprache: Englisch.

Menge Magermilchpulver die für die Gewährung der Beihilfe erforderlichen 60 kg je 100 kg Futtermittel erreichte. Die Frage ist also, auf welcher Stufe der Koeffizient anzuwenden ist.

6. Die Klägerin beantragte die Aufhebung der Rückforderungsentscheidung der Interventionsstelle mit der Begründung, diese Entscheidung sei, insbesondere was die Anwendung des Koeffizienten angehe, auf eine unrichtige Auslegung der Verordnung Nr. 1725/79 gestützt. Mit Beschluß vom 5. Juni 1987 hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

7. „Sind nach Artikel 1 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 4 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 die tatsächlichen Mengen Magermilchpulver je 100 kg Enderzeugnis mit einem Koeffizienten von 0,9 zu multiplizieren und muß das Ergebnis dieser Multiplikation zwischen 60 und 70 kg betragen?"

8. Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine Untersuchung des rechtlichen Rahmens und des Parteivorbringen.

Rechtlicher Rahmen

9. Nach Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 24. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) werden für Magermilch und Magermilchpulver, die für Futterzwecke verwendet werden, Beihilfen gewährt. Grundregeln für die Gewährung dieser Beihilfen wurden mit der Verordnung Nr. 986/68 des Rates vom 15. Juli 1968 (ABl. L 69, S. 4) festgelegt. Nach Artikel 1 Buchstabe d dieser Verordnung (in der Fassung der Verordnung Nr. 472/75 des Rates vom 27. Februar 1975, ABl. L 52, S. 22) ist Magermilchpulver Milch oder Buttermilch in Pulverform mit einem Fettgehalt von höchstens 11 %. In Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 986/68 werden die Kategorien von Magermilch und Magermilchpulver genannt, für die Beihilfe gewährt werden kann.

10. In Artikel 2 Absatz 1 in seiner ursprünglichen Fassung ist nur eine Beihilfe für Magermilchpulver für die Herstellung von Mischfutter vorgesehen. Mit der Verordnung Nr. 2128/84 des Rates vom 17. Juli 1984 (ABl. L 196, S. 6) zur Änderung der Verordnung Nr. 986/68 wurde jedoch eine Unterscheidung zwischen Magermilchpulver mit einem Fettgehalt von höchstens 7 % und Magermilchpulver mit einem Fettgehalt zwischen 9 und 11 % (allgemein als teilentrahmtes Milchpulver bezeichnet) eingeführt. Um die Milchfettmenge auf dem gemeinschaftlichen Markt zu verringern, waren für die Verarbeitung oder Denaturierung des letztgenannten Erzeugnisses höhere Beihilfesätze vorgesehen. Insbesondere sehe Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben e und f Beihilfen für folgende Erzeugnisse vor:

11. „e) Magermilchpulver mit einem noch festzulegenden Fettgehalt zwischen 9 und 11 %, das kein Buttermilchpulver enthält, in der Molkerei direkt aus flüssiger Milch hergestellt wurde und zu Mischfutter verarbeitet worden ist;

f) Magermilchpulver mit einem noch festzulegenden Fettgehalt zwischen 9 und 11 %, das kein Buttermilchpulver enthält, in der Molkerei direkt aus flüssiger Milch hergestellt wurde und das nach noch zu bestimmenden Methoden im Hinblick auf seine Verwendung bei der Herstellung von Mischfutter denaturiert worden ist".

12. Im vorliegenden Fall geht es um das unter Buchstabe e beschriebene Erzeugnis, also teilentrahmtes Milchpulver für die Verarbeitung zu Mischfutter.

13. Der mit der Verordnung Nr. 2128/84 in die Verordnung Nr. 986/68 eingefügte Artikel 2 a Absatz 1 nennt die Gesichtspunkte, die bei der Festsetzung der Beihilfebeträge zu berücksichtigen sind. Im Falle der in den vorgenannten Buchstaben e und f genannten Beihilfe schließen diese Gesichtspunkte die Entwicklung des Interventionspreises für Butter und die Entwicklung des Preises von Fetten ein, die mit den für Futterzwecke verwendeten Milchfetten konkurrieren.

14. Das differenzierende Beihilfesystem der Verordnung Nr. 2128/84 wurde nur vorübergehend eingeführt und lief mit dem Milchwirtschaftsjahr 1985/86 aus.

15. Durchführungsbestimmungen zur Gewährung von Beihilfen für zu Mischfutter verarbeitete Magermilch enthielt die Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission vom 26. Juli 1979 (ABl. L 199, S. 1). Artikel 1 legte die allgemeinen Voraussetzungen dafür fest, daß Beihilfen für Magermilch und Magermilchpulver gewährt werden; Artikel 4 regelte die Zusammensetzung des Enderzeugnisses, also des Mischfutters.

16. Im Anschluß an die Einführung des differenzierenden Beihilfesystems für Magermilchpulver erließ die Kommission die Verordnung Nr. 3714/84 vom 21. Dezember 1984 über die Einzelheiten der Beihilfegewährung für teilentrahmte Milch und teilentrahmtes Milchpulver zur Futterzwecken (ABl. L 341, S. 65). Nach Artikel 1 wird eine besondere Beihilfe für den Fettanteil von Magermilchpulver im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben e und f der Verordnung Nr. 986/68 eingeführt, das mindestens 10 % Milchfett enthält.

17. Die Einführung des differenzierenden Beihilfesystems machte auch Änderungen der Durchführungsbestimmungen in der Verordnung Nr. 1725/79 der Kommission erforderlich. Mit der Verordnung Nr. 101/85 der Kommission vom 15. Januar 1985 (ABl. L 13, S. 12) wurde Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1725/79 so geändert, daß er nun auch teilentrahmtes Milchpulver unter den beihilfefähigen Erzeugnissen einschloß. Eine Hinweis auf teilentrahmtes Milchpulver wurde ferner in die Definition des Mischfutters in Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1725/79 eingefügt, die nach diesem (hier hervorgehobenen) Zusatz wie folgt lautet:

„Artikel 4

18. 1. Mischfutter im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben d, e und f der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 sind Erzeugnisse,

a) die je 100 kg Enderzeugnis enthalten:

— mindestens 60 kg und höchstens 70 kg Magermilchpulver".

19. Mit den Änderungen der Verordnung Nr. 1725/79 sollte weiter berücksichtigt werden, daß es nach dem Erlaß der Verordnung Nr. 3714/84 den Betrieben, die bei der Herstellung von Mischfutter teilentrahmtes Milchpulver verwendeten, möglich wurde, sowohl nach dieser Verordnung die Sonderbeihilfe für das enthaltene Fett als auch nach der Verordnung Nr. 1725/79 die Beihilfe für die verwendete Gesamtmenge Magermilchpulver zu beziehen. Um diese Möglichkeit einer doppelten Beihilfe zu berücksichtigen, wurde in Artikel 1 der Verordnung Nr. 1725/79 folgender neuer Absatz 5 eingefügt:

„5) Zur Berechnung der zu zahlenden Beihilfe und zur Einhaltung der mengenmäßigen Vorschriften dieser Verordnung wird auf die Mengen Magermilchpulver im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben e und f der Verordnung (EWG) Nr. 986/68 und die Mengen Magermilch im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 derselben Verordnung ein Koeffizient von 0,9 angewandt."

20. In der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 101/85 heißt es zum Zweck dieses Koeffizienten:

„Bei der Berechnung der Beihilfe, die für Magermilchpulver gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 gewährt wird, ist die Beihilfe zu berücksichtigen, die gegebenenfalls in Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3714/84 für das Milchfett gewährt wird. Es ist also ein Koeffizient für die im Erzeugnis enthaltene Milchpulvermenge festzusetzen."

21. Wie gesagt, geht es im vorliegenden Fall um die Anwendung dieses Koeffizienten.

Parteivorbringen

22. Aus dem schriftlichen und mündlichen Vorbringen und aus dem Vorbringen im nationalen Verfahren lassen sich drei mögliche Ansichten über die korrekte Anwendung des Koeffizienten des Artikels 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1725/79 entnehmen.

23. Vor dem vorlegenden Gericht vertrat die Klägerin ebenso wie in der mündlichen Verhandlung die Ansicht, der Koeffizient sei auf die in der Herstellung des Mischfutters tatsächlich verwendeten Mengen teilentrahmten Milchpulvers anzuwenden; es reiche jedoch aus, wenn das Mischfutter je 100 kg Enderzeugnis mindestens 60 kg teilentrahmtes Milchpulver *vor* Anwendung des Koeffizienten enthalte. Das läuft im Ergebnis darauf hinaus, die ausgezahlte Beihilfe um 10 % zu kürzen, womit der Zweck der Vermeidung einer doppelten Beihilfe erreicht würde. Danach hätte die Klägerin Anspruch auf die Beihilfe nach der Verordnung Nr. 1725/79, da die Parteien darin konform gehen, daß die tatsächlich verwendete Menge teilentrahmten Milchpulvers je 100 kg Mischfutter 60 kg überstieg.

24. Im nationalen Verfahren hatte die Klägerin hilfsweise eine andere Ansicht vertreten (die im Vorlagebeschluß nicht erwähnt wird); danach sollte der Koeffizient auf die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1725/79

genannten Mengen angewandt werden. Soweit teilentrahmtes Milchpulver zu Mischfutter verarbeitet wurde, sollte es ausreichend sein, wenn das Mischfutter je 100 kg Enderzeugnis 54 bis 63 kg teilentrahmtes Milchpulver enthielt. Auch nach dieser Ansicht hätte die Klägerin sicherlich einen Anspruch auf Beihilfe gehabt.

25. Schließlich vertritt die Kommission die Ansicht, daß der Koeffizient auf die tatsächlich verwendeten Mengen teilentrahmten Milchpulvers anzuwenden sei, daß aber das Futtermittel je 100 kg Enderzeugnis immer noch mindestens 60 kg teilentrahmtes Milchpulver enthalten mußte, und zwar nach der begrifflichen Kürzung der verwendeten Mengen durch die Anwendung des Koeffizienten. Diese Ansicht führt ebenso wie die erstgenannte zu einer Kürzung der Beihilfe um 10 %, hat aber darüber hinaus noch die praktische Auswirkung, daß der Betrieb das 60%ige Mindesterfordernis nach Anwendung des Koeffizienten nur erreichen konnte, wenn er wenigstens 66,67 kg teilentrahmtes Milchpulver je 100 kg Mischfutter verwendete. Mittelbar wirkt sich diese Ansicht also dahin aus, die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1725/79 aufgestellten Anforderungen an die Zusammensetzung zu erhöhen. Nach dieser Auslegung hätte die Klägerin keinen Anspruch auf Beihilfe.

26. Hinzuzufügen ist, daß die Interventionsstelle zunächst gemäß der Auslegung der Kommission verfuhr und deshalb die Beihilfe von der Klägerin zurückverlangte, in ihren schriftlichen Erklärungen aber diese Auslegung mit der Begründung angriff, daß es zu einer Beihilferegelung führe, die für die Betriebe wirtschaftlich uninteressant und deshalb wirkungslos sei, und daß das Ziel, eine doppelte Beihilfe zu vermeiden, einfacher mit einer Kürzung des Beihilfebetrags um 10 % erreicht werden könne.

Beurteilung

27. Für eine zutreffende Auslegung sind der Wortlaut der entscheidenden Bestimmungen, der Zweck des Koeffizienten und die zugrundeliegenden Ziele des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen.

28. So gesehen, kann die zweite oben wiedergegebene Ansicht offensichtlich nicht geteilt werden; der Koeffizient muß jedenfalls auf die tatsächlich verwendeten Magermilchpulvermengen angewandt werden. Nach Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1725/79 in der geänderten Fassung ist der Koeffizient auf „die Mengen Magermilchpulver im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben e und f der Verordnung (EWG) Nr. 986/86" anzuwenden, also auf die Menge teilentrahmten Milchpulvers, die „zu Mischfutter *verarbeitet* worden ist" (Hervorhebung von mir). Im zweiten Teil der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 101/85 heißt es ebenso eindeutig, daß der Koeffizient für „die im Erzeugnis enthaltene Milchpulvermenge" festzusetzen ist. Schließlich hätte die Ansicht, die den Koeffizienten zur Senkung der mengenmäßigen Anforderungen, nicht aber der tatsächlichen verarbeiteten Mengen einsetzte, in keiner Weise dem ausgesprochenen Ziel des Koeffizienten gedient, also der Vermeidung der doppelten Beihilfe, und liefe dem allgemeinen Ziel der Regelung zuwider,

nämlich zu einer stärkeren Verarbeitung von teilentrahmtem Milchpulver anzureizen.

29. Die erste und die dritte Auslegung, die beide oben wiedergegeben sind, gehen von der meines Erachtens korrekten Annahme aus, daß der Koeffizient auf die tatsächlich zu Mischfutter verarbeiteten Mengen teilentrahmten Milchpulvers anzuwenden ist. Sie weichen voneinander bei der Frage ab, ob das Enderzeugnis das Mindesterfordernis von 60 % vor oder nach Anwendung des Koeffizienten erfüllen muß.

30. Zwischen den beiden Auslegungen ist in erster Linie der Zweck des Koeffizienten im Streit. Nach Ansicht der Klägerin war dessen einziger Zweck die Vermeidung der doppelten Beihilfe, nach Ansicht der Kommission sollte weiter die Zusammensetzung des Enderzeugnisses angepaßt werden.

31. Der Wortlaut des Artikels 1 Absatz 5 der Verordnung Nr. 1725/79 in der geänderten Fassung scheint zunächst die Ansicht der Kommission zu unterstützen. Die einleitenden Worte dieser Bestimmung deuten in der Tat auf ein doppeltes Ziel hin, nämlich

„zur Berechnung der zu zahlenden Beihilfe und zur Einhaltung der mengenmäßigen Vorschriften dieser Verordnung".

32. Andererseits enthält dieser Text keinen Hinweis darauf, daß der Koeffizient die quantitativen Anforderungen des Artikels 4 Absatz 1 ändern sollte. Allenfalls deutet der Wortlaut darauf hin, daß der Koeffizient diese Anforderungen stärken, jedenfalls nicht in Frage stellen sollte. Der Wortlaut des Artikels 1 Absatz 5 bedeutet zunächst, daß die ursprünglich vorgeschriebenen Mengen mit den Koeffizienten multipliziert werden sollten, um den Betrag der zu zahlenden Beihilfe festzusetzen.

33. Auch aus der Begründung zur Verordnung Nr. 101/85 läßt sich nicht entnehmen, daß der Koeffizient einen anderen Zweck verfolgte als die Vermeidung der doppelten Beihilfe. Die zweite Begründungerwägung hat zwei Teile. Im ersten Teil findet sich das angestrebte Ziel, nämlich:

„Bei der Berechnung der Beihilfe, die für Magermilchpulver gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 gewährt wird, ist die Beihilfe zu berücksichtigen, die gegebenenfalls in Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3714/84 für das Milchfett gewährt wird."

34. Im zweiten Teil finden sich die Mittel

„Es ist also ein Koeffizient für die im Erzeugnis enthaltene Milchpulvermenge festzusetzen."

35. Nichts deutet darauf hin, daß damit die Anforderungen an die Zusammensetzung hätten erhöht werden sollen.

36. Das von der Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen vorgebrachte Argument, die dritte Auslegung diene den Zielen des Gemeinschaftsrechts besser, ist natürlich zweischneidig. Da das praktische Ergebnis dieser Ansicht war, daß die Betriebe eine größere Menge Magermilchpulver zu verwenden hatten, um die geforderte Zusammensetzung zu erreichen, förderte sie auf den ersten Blick diese Ziele. Waren andererseits die Folgen für die Betriebe derart

lästig, daß sie die Beihilferegelung praktischnicht annahmen (was nach den schriftlichen Erklärungen der Interventionsstelle zumindestens in den Niederlanden der Fall war), dann ist nicht klar, ob die Ziele der Regelung von dieser Auslegung tatsächlich gefördert wurden.

37. Zur Stützung der dritten Auslegung bringt die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen weiter vor, eine mittelbare Erhöhung der Anforderungen an die Zusammensetzung sei nötig gewesen, um zu verhindern, daß die erhöhte Verarbeitung von Milchfett, die als Ergebnis der Einführung einer höheren Beihilfe für teilentrahmtes Milchpulver vorhergesehen worden sei, von einer entsprechenden Abnahme in der Verwendung der übrigen Bestandteile der Milch zugunsten von billigeren Ersatzprodukten aufgehoben werde. Nach Ansicht der Kommission garantiert die dritte Auslegung, daß Mischfutter mindestens 60 kg andere Milchbestandteile (Eiweiß oder Zucker) je 100 kg Enderzeugnis enthält.

38. Das ist interessant, überzeugt aber nicht. Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1725/79 muß das Enderzeugnis mindestens 60 % teilentrahmtes Milchpulver enthalten, nicht aber 60 % andere Milchbestandteile. Wäre es Absicht der Kommission gewesen, mit der Verordnung Nr. 101/85 die Zusammensetzung zu ändern, um die Ersetzung durch billigere Eiweiße oder Zucker, die nicht aus Milch stammten, zu verhindern, dann hätte sie dies ohne Schwierigkeiten durch eine entsprechende Änderung des Artikels 4 Absatz 1 erreichen können.

Antrag

39. Auf die Frage des College van Beroep voor het Bedrijfsleven ist daher zu antworten:

„Nach Artikel 1 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1725/79 sind die tatsächlichen Mengen Magermilchpulver je 100 kg Enderzeugnis mit einem Koeffizienten von 0,9 zu multiplizieren; diese Mengen müssen vor der Multiplikation zwischen 60 und 70 kg betragen."