URTEIL DES GERICHTSHOFES
2. Februar 1988 *

In den verbundenen Rechtssachen 305/85 und 142/86

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch G. Barling und B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, London, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Britische Botschaft, 28, boulevard Royal, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater D. Lawrence als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Verordnungen Nr. 1989/85 vom 18. Juli 1985 (Rechtssache 305/85) und Nr. 728/86 vom 11. März 1986 (Rechtssache 142/86) der Kommission, soweit sie die Berechnung des Betrags der pro Mutterschaf jährlich zu zahlenden Prämie für das Gebiet 5 (Großbritannien) betreffen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten O. Due und G. C. Rodríguez Iglesias, der Richter T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet und F. Schockweiler,

Generalanwalt: J. L. da Cruz Vilaça
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Englisch.

aufgrund des nach der mündlichen Verhandlung vom 3. Juni 1987 ergänzten Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 1. Oktober 1987,

folgendes

Urteil

1 Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat mit Klageschriften, die am 11. Oktober 1985 (Rechtssache 305/85) und am 6. Juni 1986 (Rechtssache 142/86) bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag zwei Klagen erhoben auf Nichtigerklärung (in der Rechtssache 305/85) der Verordnung Nr. 1989/85 der Kommission vom 18. Juli 1985 zur Bestimmung des Einkommensausfalls sowie des Betrages der je Mutterschaf zu zahlenden Prämie für die Mitgliedstaaten für das Wirtschaftsjahr 1984/85 (ABl. L 186, S. 22) und (in der Rechtssache 142/86) auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 728/86 der Kommission vom 11. März 1986 zur Bestimmung des Einkommensausfalls sowie des Betrages der je Mutterschaf zu zahlenden Prämie für die Mitgliedstaaten für das Wirtschaftsjahr 1985 (ABl. L 69, S. 6) insoweit, als diese Verordnungen die Berechnung des Betrages der je Mutterschaf zu zahlenden Jahresprämie für das Gebiet 5 (Großbritannien) und des Restbetrages betreffen, der den Erzeugern dieses Gebietes zu zahlen ist, die einen Vorschuß auf diesen Betrag erhalten haben.

2 Der Gerichtshof hat die beiden Rechtssachen durch Beschluß vom 28. Januar 1987 zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung und Entscheidung verbunden.

3 Durch die Verordnung Nr. 1837/80 des Rates vom 27. Juni 1980 über die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch (ABl. L 183, S. 1) in ihrer unter anderem durch die Verordnung Nr. 871/84 des Rates vom 31. März 1984 (ABl. L 90, S. 35) geänderten Fassung (im folgenden als „Grundverordnung" bezeichnet) wurde ein System von Erzeugungsprämien eingeführt. Dieses System besteht aus einer je Mutterschaf zu zahlenden Jahresprämie, durch die ein eventueller Einkommensausfall der Schaffleischerzeuger in einem oder mehreren Gebieten

während eines Wirtschaftsjahres ausgeglichen werden soll, sowie — nur für das Gebiet 5 (Großbritannien) — aus einer wöchentlichen variablen Schlachtprämie.

4 Was die je Mutterschaf zu zahlende Jahresprämie angeht, bestimmt Artikel 5 der Grundverordnung, daß der Einkommensausfall, in 100 kg Schlachtkörpergewicht, den etwaigen Unterschied zwischen dem Grundpreis und dem arithmetischen Mittel der für das betreffende Gebiet festgestellten Marktpreise darstellt. Der Betrag der Prämie wird dann errechnet, indem auf diesen Unterschied ein Koeffizient angewendet wird, der den Durchschnitt der normalen jährlichen Lammfleischerzeugung je Mutterschaf, ebenfalls in 100 kg Schlachtkörpergewicht, angibt.

5 Was die im Gebiet 5 zu zahlende variable wöchentliche Schlachtprämie angeht, bestimmt Artikel 9 der Grundverordnung, daß diese Prämie wöchentlich gewährt werden kann, wenn die auf den repräsentativen Märkten festgestellten Preise unter einem Leitniveau von 85 % des Grundpreises liegen. Der Betrag der Prämie ist gleich der Differenz zwischen dem jahreszeitlich angepaßten Leitniveau und dem Marktpreis. Im Fall der Zahlung dieser Prämie ist bei einem eventuellen Verlassen des Gebiets 5 ein Betrag in gleicher Höhe zu erheben (der „claw-back").

6 Für den hier maßgeblichen Zeitraum wurden die Durchführungsbestimmungen für die variable Schlachtprämie von der Kommission in ihrer Verordnung Nr. 1633/84 vom 8. Juni 1984 (ABl. L 154, S. 27) festgelegt. Nach dieser Verordnung kann die Prämie entweder bei der Schlachtung oder bei dem ersten Verbringen auf den Markt zwecks Schlachtung gezahlt werden. Im letztgenannten Fall müssen die Tiere jedoch entweder in dem Gebiet 5 geschlachtet oder innerhalb von 21 Tagen nach ihrer Vermarktung aus diesem Gebiet verbracht werden. Außerdem legt die Verordnung die Qualitätsnormen für die Tiere fest, für die die Prämie gewährt wird; sie überläßt aber der Regierung des Vereinigten Königreichs die Auswahl unter den Tieren, die diesen Normen entsprechen.

7 Nach den Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs ist die Zahlung der Prämie für Mutterschafe im allgemeinen ausgeschlossen. Für Mutterschafe, die lebend oder als Schlachtkörper ausgeführt werden sollen und auf die bei ihrer Ausfuhr der Betrag in gleicher Höhe (der „claw-back") erhoben wird, wird die Prämie jedoch in Form eines Ausgleichsbetrages in gleicher Höhe gewährt. Für diese letztgenannten Mutterschafe gilt ein „Special Export Certification" (im folgenden: SEC) genanntes Kontrollsystem.

8 Was das Verhältnis zwischen den jährlichen Prämien je Mutterschaf und den variablen Schlachtprämien angeht, schreibt die Grundverordnung in Artikel 5 Absatz 6 vor, daß für das Gebiet 5 der Einkommensausfall, der die Grundlage für die Berechnung der Jahresprämie bildet, um „den gewichteten Durchschnitt der tatsächlich gewährten variablen Prämien" verringert wird. Dieser ebenfalls in 100 kg Schlachtkörpergewicht ausgedrückte Durchschnitt wird errechnet, „indem der Gesamtbetrag der tatsächlich gewährten Prämien durch die Erzeugung an Tieren ..., für die die variable Prämie bei der Schlachtung oder gegebenenfalls ihrer ersten Vermarktung gezahlt werden kann, geteilt wird".

9 Die angefochtenen Verordnungen, nämlich die bereits genannten Verordnungen Nr. 1989/85 und Nr. 728/86 der Kommission, bestimmen für die Mitgliedstaaten für die Wirtschaftsjahre 1984/85 und 1985 den Einkommensausfall, den Betrag der jährlichen Prämie und den Restbetrag, der den Erzeugern zu zahlen ist, die Vorschüsse auf diesen Betrag erhalten haben, wobei dies alles nach den in Artikel 5 der Grundverordnung vorgesehenen Regeln berechnet wird. Für das Gebiet 5 sollten diese Verordnungen also die Anwendung der erwähnten Formel des Artikels 5 Absatz 6 für die beiden genannten Wirtschaftsjahre darstellen. Gerade die Art und Weise, wie die Kommission diese Formel angewendet hat, stellt den Gegenstand der vorliegenden Rechtssachen dar.

10 Obwohl die von der Kommission dabei angewendete Berechnungsmethode weder aus den Vorschriften noch aus den Begründungserwägungen der beiden angefochtenen Verordnungen ausdrücklich hervorgeht, ist zwischen den Parteien unstreitig, daß der Dividend („der Gesamtbetrag der tatsächlich gewährten Prämien") unter Einschluß der im Rahmen des SEC-Systems gewährten Prämien berechnet worden ist, während die Kommission die entsprechende Erzeugung bei der Berechnung des Divisors („die Erzeugung an Tieren mit einer Bescheinigung, für die die variable Prämie bei der Schlachtung oder gegebenenfalls ihrer ersten Vermarktung gezahlt werden kann") ausgeschlossen hat.

11 Für ihre abweichenden Auslegungen des Artikels 5 Absatz 6 der Grundverordnung berufen sich die Parteien auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift sowie auf die Ziele des Prämiensystems und den Grundsatz der Gleichbehandlung.

12 Das Vereinigte Königreich macht erstens geltend, um die Durchschnittsprämie berechnen zu können, müßten die Grunddaten der Berechnung miteinander in Ein-

klang stehen. Der Dividend und der Divisor müßten sich daher auf dieselben Tiere beziehen. Um zu einer anderen Berechnungsmethode zu gelangen, müßte eine ganz klare Formulierung vorliegen, die sich nirgends in den geltenden Vorschriften finden lasse.

13 Die Kommission erklärt ihre Berechnungsmethode durch den Unterschied zwischen den Formulierungen, die der Rat verwende, um den Dividenden und den Divisor zu bestimmen. In ihrem ursprünglichen Vorschlag habe die Kommission den Divisor definiert als „die Erzeugung, die Anlaß zur Zahlung dieser Prämien gegeben hat", was zu der vom Vereinigten Königreich befürworteten Auslegung geführt habe. Wenn der Rat diese Formulierung geändert habe, so bedeute dies, daß er die Absicht gehabt habe, zwischen den Bestandteilen des Divisors und denen des Dividenden zu unterscheiden. Die Kommission versteht die geänderte Formulierung dahin, daß von dem Divisor die Fälle ausgeschlossen seien, in denen die Zahlung der Prämie von anderen Voraussetzungen als der Schlachtung oder der Vermarktung abhängig sei. Nach dem SEC-System sei die Zahlung aber auch von der Voraussetzung abhängig, daß die Tiere ausgeführt würden.

14 Das Vereinigte Königreich entgegnet, bei der zur Bestimmung des Divisors gewählten Formulierung würden lediglich die beiden Fälle genannt, in denen die variable Prämie gezahlt werden könne, nämlich die Schlachtung und die erste Vermarktung. Im übrigen werde für die Tiere im SEC-System in der gleichen Weise eine Bescheinigung ausgestellt wie für alle anderen Tiere bei ihrer ersten Vermarktung zwecks Schlachtung, und die Voraussetzung der Ausfuhr innerhalb einer bestimmten Frist gelte für alle Tiere. Die Gewährung der Prämie für die SEC-Tiere unterliege keiner zusätzlichen Bedingung. Außerdem sei die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Formulierung geändert worden, um diejenige Erzeugung nicht von dem Divisor auszuschließen, die nur deshalb nicht zur Zahlung einer Prämie geführt habe, weil die Marktpreise während der fraglichen Woche das „Leitniveau" überschritten hätten; dieses Problem sei von der Delegation des Vereinigten Königreichs bei den Verhandlungen im Rat zur Sprache gebracht worden.

15 Hierzu trägt die Kommission vor, die französische Delegation habe einen anderen Punkt zur Sprache gebracht und den Ausschluß der SEC-Mutterschafe von der Berechnung gefordert. Die Kommission habe in ihrem Änderungsvorschlag, der schließlich verabschiedet worden sei, versucht, beide Probleme zu lösen. Das Vereinigte Königreich räumt seinerseits ein, daß die französische Delegation die Zahlung von Prämien für SEC-Mutterschafe kritisiert habe; es macht aber geltend, diese Kritik habe sich auf die Rechtmäßigkeit dieser Zahlung im allgemeinen bezogen und sich nicht auf den fraglichen, aus einem Dividenden und einem Divisor bestehenden Mechanismus bezogen.

16 Zweitens trägt das Vereinigte Königreich vor, das mit der Grundverordnung eingeführte Prämiensystem solle für die Schaferzeuger dadurch einen Ausgleich schaffen, daß es ihnen ein Einkommen sichere, das mindestens dem Grundpreis entspreche. Die Berechnungsmethode der Kommission führe nur für die Erzeuger des Gebietes 5 zu einem niedrigeren Einkommen, was im Widerspruch zu der Zielsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik, wie sie sich aus dem EWG-Vertrag ergebe, zu den Zielen der Grundverordnung und zum Grundsatz der Gleichbehandlung stehe.

17 Hierauf entgegnet die Kommission, die Änderungen der Berechnungsmethode, die durch die Verordnung Nr. 871/84 in der Verordnung Nr. 1837/80 vorgenommen worden seien, seien insgesamt gesehen für die Erzeuger des Gebietes 5 von Vorteil gewesen. Auch sei zu berücksichtigen, daß diese Erzeuger im Unterschied zu den anderen Erzeugern in der Gemeinschaft, die bis zum Ende des Wirtschaftsjahres warten müßten, wöchentliche Prämien erhielten. Hätte die Kommission die SEC-Tiere nicht vom Divisor des fraglichen Bruches ausgeschlossen, wäre das Gesamtergebnis im Verhältnis zu den Erzeugern der anderen Gebiete diskriminierend gewesen. Durch diesen Ausschluß habe die Regelung alle Erzeuger in der Gemeinschaft mehr oder weniger in die gleiche Lage versetzt.

18 Wegen weiterer Einzelheiten des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen.

19 In Anbetracht dieses Vorbringens ist zunächst festzustellen, daß mit der streitigen Formel des Artikels 5 Absatz 6 Unterabsatz 2 der Grundverordnung die Berechnungsmethode festgelegt werden soll, die anzuwenden ist, um zu dem in Unterabsatz 1 dieses Absatzes genannten „gewichteten Durchschnitt der tatsächlich gewährten variablen Prämien" zu gelangen.

20 Um zu einem Durchschnitt zu gelangen, ist es jedoch im allgemeinen erforderlich, daß sich die Berechnung auf vergleichbare Größen stützt. Dies ist dann nicht gegeben, wenn, wie im vorliegenden Fall, der Dividend des Bruches Mengen einschließt, die vom Divisor ausgeschlossen werden.

21 Zwar kann die Hinzufügung des Wortes „gewichtet" auf eine Ausnahme von diesem Grundsatz hinweisen. Dazu ist jedoch erforderlich, daß sich die Absicht, eine solche Ausnahme einzuführen, und deren Sinn eindeutig aus den verfügbaren Auslegungskriterien ergeben. Es ist daher zu prüfen, ob derartige Kriterien aus dem Vorbringen der Parteien hergeleitet werden können.

22 Hierzu ist festzustellen, daß der Wortlaut der Formel die Auffassung der Kommission nicht stützt. Wie das Vereinigte Königreich ausgeführt hat, bezieht sich dieser Wortlaut auf die beiden Fälle, in denen die Zahlung der Prämie nach der Verordnung Nr. 1633/84 erfolgen kann, und stellt sicher, daß die Fleischmengen in den Divisor einbezogen werden, für die keine Prämie gezahlt worden ist, wenn die Marktpreise in der betreffenden Woche das „Leitniveau" überschreiten. Zwar hätte das letztgenannte Ziel durch eine einfachere Formulierung erreicht werden können; der gewählte Wortlaut enthält aber keinen eindeutigen Hinweis darauf, daß die SEC-Tiere vom Divisor auszuschließen sind.

23 Ein solcher Hinweis läßt sich auch nicht aus der Entstehungsgeschichte der streitigen Formel ableiten, da sich die beiden Parteien nicht über den Ablauf und die Bedeutung der Verhandlungen im Rat einig sind.

24 Ebensowenig kann der Rechtsstreit aufgrund der Zielsetzung der Grundverordnung und der allgemeinen Grundsätze der Gemeinsamen Agrarpolitik entschieden werden. Die fragliche Berechnung ist Teil eines Prämienmechanismus, der durch die Unterscheidung zwischen dem Gebiet 5 und den anderen Gebieten der Gemeinschaft, durch das „Claw-back"-System, das durch diese Unterscheidung verursachte Störungen verhindern soll, und durch die Möglichkeit kompliziert wird, Erzeugern aller Gebiete Vorschüsse auf die jährlichen Prämien je Mutterschaf zu gewähren. Die Parteien streiten über die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser verschiedenen Bestandteile des Systems sowie über die Auswirkungen der anderen, hier nicht in Rede stehenden Änderungen der Berechnung, die in der Verordnung Nr. 871/84 vorgesehen sind. Schließlich läßt sich den Erklärungen der Kommission kein spezifisches wirtschaftliches Argument für den Ausschluß der SEC-Tiere vom Divisor des streitigen Bruches entnehmen.

25 Unter diesen Umständen ist festzustellen, daß die Prüfung des Vorbringens der Parteien keine Auslegungskriterien ergeben hat, die hinreichend klar wären, um eine Ausnahme von dem Grundsatz zu rechtfertigen, wonach ein Durchschnitt aufgrund vergleichbarer Größen zu berechnen ist.

26 Somit kann Artikel 5 Absatz 6 der Grundverordnung nicht die erforderliche Rechtsgrundlage für die Berechnungsmethode darstellen, die die Kommission in den beiden angefochtenen Verordnungen angewendet hat und bei der sie die für SEC-Tiere gezahlten Prämien in die Berechnung einbezogen, die entsprechende Erzeugung dabei aber ausgeschlossen hat.

27 Die beiden Verordnungen sind daher insoweit für nichtig zu erklären, als sie die Berechnung des Betrages der je Mutterschaf zu zahlenden Jahresprämie für das Gebiet 5 (Großbritannien) und des Restbetrages betreffen, der den Erzeugern dieses Gebietes zu zahlen ist, die einen Vorschuß auf diesen Betrag erhalten haben.

Kosten

28 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Beklagte mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Verordnung Nr. 1989/85 der Kommission vom 18. Juli 1985 zur Bestimmung des Einkommensausfalls sowie des Betrages der je Mutterschaf zu zahlenden Prämie für die Mitgliedstaaten für das Wirtschaftsjahr 1984/85 und die Verordnung Nr. 728/86 der Kommission vom 11. März 1986 zur Bestimmung des

Einkommensausfalls sowie des Betrages der je Mutterschaf zu zahlenden Prämie für die Mitgliedstaaten für das Wirtschaftsjahr 1985 werden insoweit für nichtig erklärt, als sie die Berechnung des Betrages der je Mutterschaf zu zahlenden Jahresprämie für das Gebiet 5 (Großbritannien) und des Restbetrags betreffen, der den Erzeugern dieses Gebietes zu zahlen ist, die einen Vorschuß auf diesen Betrag erhalten haben.

2) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Bosco Due Rodríguez Iglesias

Koopmans Bahlmann Joliet Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 2. Februar 1988.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart