SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO

vom 15. Januar 2002 [1]

1. Zu den zahlreichen Beihilfen, die die Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanziert, gehört die Beihilfe, die für zu Kasein und Kaseinaten verarbeitete Magermilch gewährt werden kann, wenn die in der Verordnung (EWG) Nr. 2921/90 der Kommission vom 10. Oktober 1990 über die Gewährung von Beihilfen für die zur Herstellung von Kasein und Kaseinaten bestimmte Magermilch [2] festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

2. Die Kommission schloss, da aus ihrer Sicht genau diese Voraussetzungen bei Beihilfen, die ein niederländisches Unternehmen, DMV Campina, erhalten hatte, nicht erfüllt worden sind, in ihrer Entscheidung vom 3. Februar 1999 über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom EAGFL, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben von der Finanzierung der vom Königreich der Niederlande für diese Beihilfe angemeldeten Ausgaben einen Betrag von 39 182 606 NLG aus.

3. Gegen diese Entscheidung hat dieser Mitgliedstaat am 17. April 1994 eine Nichtigkeitsklage mit dem Aktenzeichen C-133/99 erhoben, deren Stichhaltigkeit zu prüfen ist.

4. Die klagende Regierung bestreitet die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung auf zwei Ebenen. Mit dem ersten Klagegrund macht sie geltend, sie habe bei der Gewährung der Beihilfen nicht gegen die Verordnung Nr. 2921/90 verstoßen. Im Rahmen der drei weiteren Klagegründe rügt sie, dass die Entscheidung der Kommission, unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit in der Sache, unter nicht ordnungsgemäßen Voraussetzungen erlassen worden sei, da weder die Bestimmungen über den Rechnungsabschluss des EAGFL, die in der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [3] festgelegt seien, und der Grundsatz der Rechtssicherheit und die Begründungspflicht gemäß Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) beachtet worden seien.

Der erste Klagegrund

5. Die Berichtigung, die die Kommission in ihrer Entscheidung über den Rechnungs-

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 279, S. 22.

3 — ABl. L 94, S. 13.

abschluss der Abteilung Garantie des EAGFL für das Haushaltsjahr 1995 vornahm und die die klagende Regierung angreift, beruht auf Erwägungen, die im Zusammenfassenden Bericht über die Kontrollergebnisse für den Rechnungsabschluss des EAGFL, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1995 ganz klar dargestellt sind. Denn in diesem Bericht heißt es in Nummer 4.3.1:

„Produktionsbeihilfe für Kasein und Kaseinate — Niederlande — Haushaltsposten 2024

Im Oktober 1995 hat die UCLAF in Zusammenarbeit mit dem AID in den Niederlanden einen Kontrollbesuch bei einem Marktbeteiligten durchgeführt, um die Zahlungen im Zusammenhang mit der Produktionsbeihilfe für Kasein und Kaseinate zu überprüfen.

Dabei fielen zwei Probleme auf. Das erste Problem betraf die Verwendung von Aluminium-Ammoniumsulfat (E 523), nachstehend AAS genannt, bei der Herstellung von Nährkaseinat, das dann auf dem Gemeinschaftsmarkt verkauft wurde, das zweite die Herstellung von EMST, wobei Pulverrückstände wieder zu Kasein verarbeitet werden.

Nach sorgfältiger Prüfung kamen die Kommissionsdienststellen zu dem Schluss, dass die Verwendung von AAS unzulässig ist, weil die Richtlinie 83/417/EWG des Rates [4], die seine Verwendung ausdrücklich untersagt, uneingeschränkt gilt. Außerdem vertraten sie die Auffassung, dass die Herstellung von EMST den Bestimmungen von Artikel 1 Absätze 1 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2921 zuwiderläuft.

Infolgedessen müssen Berichtigungen für beide Punkte vorgenommen werden, und zwar ab dem zum Zeitpunkt des ursprünglichen Prüfbesuchs noch nicht abgeschlossenen Haushaltsjahr 1992 bis einschließlich 1995 für EMST und bis einschließlich 1996 für die Verwendung von AAS. Festzuhalten ist, dass die niederländischen Behörden nach Eingang der Schreiben mit den vorläufigen Bemerkungen der UCLAF dafür gesorgt haben, dass der betreffende Marktbeteiligte diese rechtswidrigen Praktiken einstellt. So wurde das EMST-Herstellungsverfahren ab dem 10. Dezember 1995 im Sinne der Auslegung der betreffenden Vorschriften durch die Kommission angepasst, und ab 22. März 1996 wurde für Kaseinat, das AAS enthält, keine Beihilfe mehr gewährt.

Mit Schreiben vom 21. Januar 1998 (Az. VI/03854) hat die Kommission den niederländischen Behörden mitgeteilt, dass sie wegen der Verwendung von AAS in den Jahren 1992 bis 1995 eine Berichtigung in Höhe von 32 746 529 NLG und wegen der Herstellung von EMST in den Jahren 1992

4 — Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1983 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über bestimmte Milcherzeugnisse (Kaseine und Kaseinate) für die menschliche Ernährung (ABl. L 237, S. 25).

bis 1995 eine Berichtigung in Höhe von insgesamt 6 436 077 NLG vorschlagen wird. Die Berichtigung für die Verwendung von AAS im Zeitraum 15. Oktober 1995 bis 22. März 1996 muss noch festgesetzt werden und wird in einer späteren Ad-hoc-Entscheidung behandelt. Die Berichtigung für die Verwendung von AAS bezieht sich im Übrigen nur auf Nährkasein, das zum menschlichen Verzehr in der Gemeinschaft verkauft wurde.

Berichtigungen:

Verwendung von AAS -32 746 529 NLG

EMST -6 436 077 NLG

Gesamtberichtigung:
Haushaltsposten 2024 -39 182 606 NLG"

6. Wie der Zusammenfassende Bericht erkennen lässt, wirft die Kommission den niederländischen Behörden zwei Regelwidrigkeiten vor, von denen die eine im Vorhandensein von Aluminium-Ammoniumsulfat in zum menschlichen Verzehr bestimmten Kaseinaten und die andere im Verfahren für die Herstellung von als „EMST" [5] bezeichneten Kaseinaten bestehe.

7. Diese Regelwidrigkeiten unterscheiden sich klar voneinander, sowohl da es sich in den Bestimmungen, in Bezug auf die die Kommission sie ermittelt haben will, verschieden sind, als auch, da sich die eine auf die Zusammensetzung bestimmter Kaseinate bezieht, während die andere im Zusammenhang mit der Zulässigkeit eines Herstellungsverfahrens steht. Daher sind sie in meiner Untersuchung zu unterscheiden.

8. Ich beginne mit der Prüfung des Vorbringens zum Problem des Vorhandenseins von AAS in bestimmten Kaseinaten, die in der Gemeinschaft zum menschlichen Verzehr in Verkehr gebracht werden.

9. Das Vorhandensein dieses Stoffes, das von der klagenden Regierung nicht bestritten wird, ist durch die Verordnung Nr. 2921/90 nicht ausdrücklich verboten, weder nach den Artikeln dieser Verordnung noch nach den Anhängen I bis III, die die Vorschriften über die Zusammensetzung der beihilfefähigen Kaseine und Kaseinate betreffen.

10. Die Kommission vertrat jedoch beim Erlass ihrer Entscheidung die Ansicht, ein solches Verbot bestehe sehr wohl; es ergebe sich daraus, dass Beihilfen für zum menschlichen Verzehr in den Verkehr gebrachte Kaseinate nicht gewährt werden könnten, wenn sie nicht den Anforderungen der Richtlinie 83/417 entsprächen. Artikel 2 dieser Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Vorkehrungen, damit

5 — Die niederländische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, EMST bedeute „Emulgator Stof Kast", was mit „Emulgator-Pulverkasten" übersetzt werden kann.

— die in den Anhängen definierten Erzeugnisse nur dann in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie den Definitionen und Bestimmungen dieser Richtlinie und ihrer Anhänge entsprechen, und

— den Kriterien in den Anhängen nicht entsprechende Erzeugnisse so bezeichnet und gekennzeichnet werden, dass sie den Käufer nicht hinsichtlich ihrer Art, Qualität und Verwendung irreführen."

11. In Anhang II dieser Richtlinie sind in Abschnitt II die Normen für Nährkaseinate festgelegt; diese betreffen

a) für die Zusammensetzung wesentliche Faktoren,

b) Kontaminanten,

c) Verunreinigungen,

d) technologische Hilfsstoffe von Nahrungsmittelqualität und

e) Merkmale.

12. AAS gehört nicht zu den unter d aufgeführten technologischen Hilfsstoffen, was nach Ansicht der Kommission sein Vorhandensein in zum menschlichen Verzehr bestimmten Kaseinaten verbietet, denn dieses Vorhandensein sei das Ergebnis der Verwendung von AAS beim Herstellungsverfahren des Kaseinates oder beruhe auf einer späteren Beigabe.

13. Die Regierung der Niederlande, unterstützt durch die Regierung der Französischen Republik, bestreitet in erster Linie, dass die Gewährung der Beihilfe von der Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie 83/417 abhängig sei, und hilfsweise, dass das Vorhandensein von AAS in Kaseinaten deren Inverkehrbringen zum menschlichen Verzehr entgegenstehe.

14. Im Kern bringt sie zwei Argumente vor. Erstens führt sie aus, Rechtsgrundlage und Zielsetzung der Verordnung Nr. 2921/90 unterschieden sich von denjenigen der Richtlinie 83/417.

15. Bei der Verordnung Nr. 2921/90 handele es sich um einen Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und sie diene der Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, da mit den Beihilfen, die sie vorsehe, die Stabilisierung der Herstellungspreise für Laktoproteine bezweckt sei.

16. Die Richtlinie 83/417 habe nichts mit der gemeinsamen Agrarpolitik zu tun, sie sei auf der Grundlage von Artikel 100 EG-Vertrag (jetzt Artikel 94 EG) erlassen worden und solle durch die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über das Inverkehrbringen von Kasein und Kaseinaten Hemmnisse für den Handelsverkehr beseitigen.

17. Hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber beim Erlass der Richtlinie ein zur gemeinsamen Agrarpolitik gehörendes Ziel verwirklichen wollen, so hätte er als Rechtsgrundlage Artikel 43 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 37 EG) wählen müssen.

18. Er habe dies jedoch nicht getan, was einer Beschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 2921/90 durch die Richtlinie 83/417 entgegenstehe.

19. Zur Erläuterung ihrer Ansicht beruft sich die klagende Regierung auf die Regelung, die zum Schutz von Tieren beim Transport erlassen worden sei.

20. Um die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 91/628/EWG [6] zur Voraussetzung für die Gewährung der Ausfuhrerstattungen für Rindfleisch zu machen, habe der Rat durch die Verordnung (EG) Nr. 2634/97 [7] die Grundverordnung über die gemeinsame Marktorganisation in dem genannten Bereich in dem Bewusstsein geändert, dass, wie dies aus der Begründung der Verordnung Nr. 2634/97 hervorgehe, die das Wohlergehen der Tiere beim Transport betreffenden Bestimmungen der Richtlinie 91/628 keine Anwendung als Voraussetzung für die Gewährung der Ausfuhrerstattungen hätten finden können, wenn diese Änderung nicht vorgenommen worden wäre.

21. Was die Verordnung Nr. 2921/90 und die Beihilfe für Kaseinate angehe, so enthalte die Verordnung keine Bezugnahme auf die Richtlinie 83/417.

22. Zweitens beruft sich die niederländische Regierung darauf, dass die Kommission 1997 einen Vorschlag einer Änderung der Verordnung Nr. 2921/90 zur Harmonisierung der Bestimmungen der Verordnung mit denjenigen der Richtlinie 83/417 vorgelegt habe, der dahin gegangen sei, dass die Gewährung der Erzeugungsbeihilfe für Kaseinate ausdrücklich von der Einhaltung der Voraussetzungen für das Inverkehrbringen in der Richtlinie 83/417 abhängig gemacht werden sollte.

23. Das Vorliegen dieses Vorschlags stehe dem Eingeständnis der Kommission gleich, dass kein notwendiger Zusammenhang zwischen der Verordnung und der Richtlinie bestehe.

6 — Richtlinie des Rates vom 19. November 1991 über den Schutz von Tieren beim Transport sowie zur Änderung der Richtlinien 90/425/EWG und 91/496/EWG (ABl. L 340, S. 17).

7 — Verordnung des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABL. L 356, S. 13).

24. Davon könne man sich durch eine Bezugnahme auf die Begründung dieses Vorschlags hinreichend überzeugen, wo es heiße:

„Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Gefahr besteht, dass Kaseine oder Kaseinate, die für eine Beihilfe in Betracht kommen, jedoch nicht die Bestimmungen der Richtlinie einhalten, dennoch in der Gemeinschaft zum menschlichen Verzehr in den Verkehr gebracht werden; um diese Gefahr zu vermeiden, ohne ein schwerfälliges und strenges Kontrollsystem einführen zu müssen, ist es angebracht, die im Rahmen der Beihilferegelung vorgesehenen Anforderungen denjenigen der Richtlinie [83/417] anzupassen."

25. Da dieser Vorschlag nicht angenommen worden sei, sei er zurückgezogen und durch einen gegenteiligen Vorschlag ersetzt worden, der dahin gegangen sei, ausdrücklich jeden Zusammenhang zwischen der Gewährung der Beihilfe und der Einhaltung der in der Richtlinie 83/417 aufgestellten Voraussetzungen auszuschließen.

26. Für die niederländische Regierung kann dieser zweite Vorschlag nur so ausgelegt werden, dass er das Vorhandensein eines Zusammenhangs zwischen der Verordnung und der Richtlinie belegt, der beseitigt werden sollte. In den Begründungserwägungen dieses Vorschlags heiße es:

„Die Überwachung der Bestimmung der Erzeugnisse, für die Beihilfe gewährt wird, würde das Verfahren der Gewährung der Beihilfe unnützerweise erschweren; daher ist die Gewährung der Beihilfe ausdrücklich von der Einhaltung der in den Richtlinien vorgesehenen Voraussetzungen zu trennen."

Die Kommission erläutere damit, welches die Folgen im Bereich der Überwachungsverfahren wären, wenn für die Gewährung der Beihilfe die Voraussetzungen der Richtlinie erfüllt sein „müssten" und wenn daher die Bestimmung der Kaseinate geprüft werden müsste, so dass Kaseinate von der Beihilfe ausgeschlossen würden, die zum menschlichen Verzehr in den Verkehr gebracht würden und in Bezug auf ihre Zusammensetzung die Voraussetzungen der Richtlinie nicht erfüllten.

27. Die Kommission sucht diese Auslegung Punkt für Punkt zu widerlegen. Für sie sind die unterschiedliche Rechtsgrundlage und der unterschiedliche Zweck der Verordnung Nr. 2921/90 und der Richtlinie 83/417 völlig unerheblich.

28. Das Problem, das sich im vorliegenden Fall stellt, besteht in der Frage, wie die Verordnung Nr. 2921/90 auszulegen ist. Nach Ansicht der Kommission muss diese Auslegung auch andere Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen, die sich als erheblich erweisen könnten. Dies sei offensichtlich bei der Richtlinie 83/417 der Fall, denn eine Auslegung sei nicht vertretbar, wenn sie zu dem absurden Ergebnis führen würde, dass Erzeugern eine Beihilfe zu dem Zweck gewährt würde, sie im Wettbewerb mit Erzeugern aus Drittländern, die den Ausgangsstoff günstiger erwerben könnten, für Erzeugnisse zu unterstützen, deren Inverkehrbringen auf dem Gemeinschaftsmarkt nach der Richtlinie 83/417 untersagt sei.

29. Das Gemeinschaftsrecht lasse sich nicht in streng voneinander abgeschottete Abteilungen aufspalten, zwischen denen bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung keine Verbindung bestehe.

30. Als Grundsatz müsse die Einheit des Gemeinschaftsrechts aufgestellt werden, wobei jede Vorschrift dieses Rechts im Licht der Übrigen auszulegen sei, wenn nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt sei.

31. Der Umstand, dass die in Rede stehende Beihilfe in den Rahmen der Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik gehöre, könne nicht dazu führen, dass eine Beihilfe für ein Erzeugnis gewährt werde, dessen Inverkehrbringen auf dem Markt der Gemeinschaft eine Richtlinie im Rahmen der Politik der Rechtsangleichung verbiete.

32. Der gemeinsamen Agrarpolitik sei kein Vorrang gegenüber den anderen Zielen des Vertrages eingeräumt worden und sie sei daher unter Berücksichtigung dieser Ziele anzuwenden.

33. Im Übrigen sehe Artikel 38 Absatz 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 32 Absatz 2 EG) ausdrücklich vor, dass die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung fänden, soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt sei, und die Ansicht, dass die Verordnung Nr. 2921/90 als besondere Modalität zu betrachten sei, die eine Ausnahme von einer allgemeinen Bestimmung über das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes regele, sei unzulässig.

34. Das Vorbringen, das die niederländische Regierung auf die Bestimmungen stütze, die zu dem Zweck erlassen worden seien, die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für Rinder von der Einhaltung der Bestimmungen über den Schutz der Tiere beim Transport abhängig zu machen, sei unerheblich, da die Richtlinie 91/628, was den Transport innerhalb der Gemeinschaft angehe, keinen Zusammenhang mit der Gewährung der Erstattungen aufweise, die unter der Bedingung der tatsächlichen Ankunft der Tiere in einem Drittland stehe, so dass, wenn beabsichtigt gewesen wäre, die Einhaltung ihrer Bestimmungen beim Transport der Tiere zur Ausfuhr durchzusetzen, dies unter Änderung der Bestimmungen über die Gewährung der Erstattungen hätte geschehen müssen.

35. Anders verhalte es sich bei der Verordnung Nr. 2921/90 und der Richtlinie 83/417, zwischen denen unbestreitbar ein Zusammenhang bestehe, denn die Verordnung betreffe die Gewährung einer Beihilfe, mit der die Stellung eines Erzeugnisses im Wettbewerb auf dem Markt gestützt werden solle, für die die Richtlinie die Voraussetzungen festlege, die für das Inverkehrbringen erfüllt sein müssten.

36. In Bezug auf die beiden Vorschläge für eine Änderung der Verordnung Nr. 2921/90, die die niederländische Regierung zur Stützung ihres Vorbringens heranzieht,

führt die Kommission aus, mit dem ersten habe die bestehende Regelung nicht geändert, sondern nur erläutert werden sollen, was aus seinen Begründungserwägungen hervorgehe, und der zweite belege in zweierlei Hinsicht die Verpflichtung zur Einhaltung der Voraussetzungen der Richtlinie zu dem Zweck, in den Genuss der in der Verordnung vorgesehenen Beihilfe kommen zu können.

37. Denn der zweite Vorschlag wäre niemals erarbeitet worden, wenn der erste in der Überzeugung vorgelegt worden wäre, dass sein Erlass notwendig sei, um einen Zusammenhang zwischen der Verordnung und der Richtlinie herzustellen, und in seinen Begründungserwägungen werde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Kaseinate „ferner den Anforderungen der Richtlinien in Bezug auf Nahrungsmittel genügen müssen und dass aus Gründen der Überwachung die Gewährung der Beihilfe ausdrücklich von der Einhaltung der in diesen Richtlinien vorgesehenen Voraussetzungen zu trennen ist".

38. Die Kommission weist auch darauf hin, dass die niederländische Regierung keine ausdrückliche Stellungnahme dahin abgegeben habe, dass die Gewährung einer Beihilfe nach der Verordnung Nr. 2921/90 nicht von der Einhaltung der Voraussetzungen der Richtlinie 83/417 abhängig sei.

39. Was ist von den verschiedenen ausgetauschten Argumenten zu halten?

Würdigung

Zum Verstoß gegen die Verordnung Nr. 2921/90

40. Ich möchte gleich zu Anfang sagen, dass die Kommission ein gewichtiges Argument vorträgt, wenn sie die Notwendigkeit der Einheit des Gemeinschaftsrechts anführt. In der Gemeinschaftsrechtsordnung wie anderweitig ist es unerwünscht, dass die linke Hand nicht weiß, was die rechte tut, und die Kommission weist mit Recht darauf hin, dass nach Artikel 38 Absatz 2 des Vertrages die „Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes ... auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung [finden], soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist".

41. Aber von dieser Feststellung zu der von der Kommission vertretenen Ansicht, dass es unerheblich sei, dass die Verordnung und die Richtlinie auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen erlassen worden seien, im einen Fall auf Artikel 43 des Vertrages und im anderen auf Artikel 100 des Vertrages, führt ein Schritt, den ich im vorliegenden Fall zu tun zögere.

42. Denn, wie die klagende Regierung ausführt, hat der Gerichtshof in zwei Urteilen vom 23. Februar 1988 [8] entschieden, dass „Artikel 43 EWG-Vertrag die geeig-

8 — Urteile Vereinigtes Königreich/Rat (68/86, Slg. 1988, 855, Randnr. 14, und 131/86, Slg. 1988, 905, Randnr. 19).

nete Rechtsgrundlage für jede Regelung über die Produktion und die Vermarktung der in Anhang II des Vertrages aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse ist, die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt. Solche Regelungen können die Harmonisierung der innerstaatlichen Bestimmungen auf diesem Gebiet einschließen, ohne dass es des Rückgriffs auf Artikel 100 EWG-Vertrag bedarf".

43. Selbst wenn man nicht der Ansicht ist, dass die Richtlinie die Verordnung habe ändern können, verlangt die Kommission im Sinne der Einheit des Gemeinschaftsrechts von uns die Erwägung, dass die Richtlinie die Auslegung der Verordnung bestimme, was konkret darauf hinausläuft, einzuräumen, dass die Richtlinie den bereits in der Verordnung für die Möglichkeit der Gewährung einer Beihilfe aufgeführten Voraussetzungen eine zusätzliche Voraussetzung hinzugefügt hätte, die nur in der Richtlinie aufgestellt wurde.

44. Aber bedeutet die Hinzufügung einer Voraussetzung nicht tatsächlich die Änderung einer Verordnung, da dies dazu führen wird, dass die Beihilfe für Kaseinate versagt wird, die bei Beachtung der Bestimmungen der Verordnung ansonsten in den Genuss dieser Beihilfe hätten gelangen können?

45. Einer auf Artikel 100 des Vertrages gestützten Richtlinie eine derartige Auswirkung in Bezug auf eine auf Artikel 43 des Vertrages gestützte Verordnung beizumessen, erscheint mir in Anbetracht der angeführten Rechtsprechung kaum praktikabel.

46. Zwar wäre es, wenn die Verordnung Beihilfen für zur menschlichen Ernährung bestimmte Kaseinate vorgesehen hätte, ohne in irgendeiner Weise klarzustellen, was darunter zu verstehen ist, meines Erachtens nicht unzulässig gewesen, die Definition der Kaseinate, gestützt auf die Erwägung, dass das Gemeinschaftsrecht eine vom Grundsatz der Einheit geprägte Gesamtheit bildet, an anderer Stelle als in einer auf Artikel 43 des Vertrages gestützten Bestimmung zu suchen.

47. Wie wir jedoch gesehen haben, verhält es sich in der Rechtssache, die uns beschäftigt, anders. Die Verordnung Nr. 2921/90 legt in ihren Anhängen die Voraussetzungen genau fest, die erfüllt sein müssen, damit ein Erzeugnis als Kaseinat Anspruch auf die Beihilfe eröffnet, und jede Hinzufügung einer zusätzlichen Voraussetzung würde eine Änderung der Verordnung durch eine auf die gleiche Rechtsgrundlage gestützte Maßnahme voraussetzen.

48. Einmal angenommen, das Vorhandensein von AAS in zur menschlichen Ernährung bestimmten Kaseinaten sei durch die Richtlinie 83/417 untersagt, was im Folgenden bei meiner Prüfung des Hilfsvorbringens der niederländischen Regierung zu klären sein wird, bin ich daher der Meinung, dass dieses Verbot die Versagung der Gewährung der in der Verordnung Nr. 2921/90 vorgesehenen Beihilfe für zur menschlichen Ernährung verkaufte Kaseinate, die im Übrigen den in dieser Verordnung aufgestellten Voraussetzungen entsprechen, nicht rechtfertigt.

49. Doch selbst wenn man annimmt, dass die Verordnung Nr. 2921/90, wie die Kommission meint, im Licht der Richtlinie 83/417 auszulegen wäre, würde dies meines Erachtens noch nicht dazu führen, dass die angefochtene Entscheidung gerechtfertigt wäre.

50. Denn eine aufmerksame Betrachtung der Richtlinie, insbesondere ihrer Artikel 2 und 3, lässt deutlich werden, dass die darin festgesetzten Normen nur für die Erzeugnisse gelten, für die die Bezeichnung „Nährkaseinate" in Anspruch genommen wird.

51. Artikel 2 lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Vorkehrungen, damit

— die in den Anhängen definierten Erzeugnisse nur dann in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie den Definitionen und Bestimmungen dieser Richtlinie und ihrer Anhänge entsprechen, und

— den Kriterien in den Anhängen nicht entsprechende Erzeugnisse so bezeichnet und gekennzeichnet werden, dass sie den Käufer nicht hinsichtlich ihrer Art, Qualität und Verwendung irreführen."

52. Artikel 3 lautet:

„Die in den Anhängen genannten Bezeichnungen sind den dort definierten Erzeugnissen vorbehalten und müssen im Handel zu ihrer Kennzeichnung verwendet werden."

53. Artikel 2 zweiter Gedankenstrich lässt offenkundig die Möglichkeit offen, Erzeugnisse der Gruppe der Kaseinate in den Verkehr zu bringen, obwohl sie nicht die Bezeichnung Nährkaseinat beanspruchen können, soweit bei ihrer Kennzeichnung diese Bezeichnung nicht ausdrücklich oder implizit verwendet wird.

54. Zu diesen Erzeugnissen könnten die Erzeugnisse gehören, die den von der Verordnung Nr. 2921/90 aufgestellten Voraussetzungen genügen und für die eine entsprechende Beihilfe gewährt wurde, die jedoch den von der Richtlinie gesetzten Normen nicht entsprechen, da ihnen ein Erzeugnis zugefügt wurde, dessen Vorhandensein in den als Nährkaseinate in den Verkehr gebrachten Erzeugnissen die Richtlinie verbietet.

55. Denn man würde vergebens in der Richtlinie 83/417 ein allgemeines und vollständiges Verbot des Inhalts suchen, dass Kaseinate, die keinen Anspruch auf die Bezeichnung Nährkaseinate erheben können, zur Verwendung durch die Nahrungsmittelindustrie veräußert werden dürfen. Die Frage, ob derartige Kaseinate von dieser Industrie verwendet werden dürfen, muss nach den Bestimmungen beantwortet werden, die für die verschiedenen Erzeugnisse dieser Industrie

gelten. Die französische Regierung führt im Übrigen hierzu aus, dass, wie die Kommission selbst eingeräumt habe, unter der Bezeichnung „Milcherzeugnisse mit hoher Viskosität" vermarktete Erzeugnisse, die AAS enthielten, heute noch in der Nahrungsmittelindustrie verwendet werden dürften.

56. Daher ist nicht ersichtlich, wie — angenommen, es müsse ein Zusammenhang zwischen der Verordnung und der Richtlinie hergestellt werden — die endgültige Verwendung des Kaseinates Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe sein könnte. Diese wird für sämtliche Kaseinate geschuldet, die den Anforderungen der Verordnung entsprechen, doch obliegt es dem Erzeuger bei ihrem Inverkehrbringen, die Bestimmungen für die Verwendung der Bezeichnung Nährkaseinat einzuhalten, die die Richtlinie aufstellt.

57. Ein Kaseinat, das ein Erzeugnis enthält, dessen Vorhandensein die Richtlinie nicht erlaubt, unter der erwähnten Bezeichnung zu verkaufen, stellt offensichtlich einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar, den jeder Mitgliedstaat ahnden muss. Ist diese Ahndung nicht gewährleistet, so ist die Kommission sicherlich berechtigt, wie die französische Regierung sehr zu Recht bemerkt, beim Gerichtshof die Feststellung einer Vertragsverletzung zu beantragen. Sie kann jedoch meines Erachtens nicht diese unzulässige Verwendung einer Bezeichnung durch die Versagung der Gewährung der Beihilfe ahnden, da die Beihilfe nicht den Kaseinaten vorbehalten ist, die die Bezeichnung Nährkaseinat beanspruchen können. Die Verordnung bestimmt, für welche Erzeugnisse eine Beihilfe gewährt wird, während die Richtlinie die Voraussetzungen festlegt, denen einige dieser Erzeugnisse genügen müssen, damit sie unter einer bestimmten Bezeichnung verkauft werden können, und der Umstand, dass ein Kaseinat unter einer falschen Bezeichnung in den Verkehr gebracht wird, beeinflusst nicht seine Beihilfefähigkeit.

58. Es bleibt noch kurz der Streitstand in Bezug auf die beiden Entwürfe zur Änderung der Verordnung zu prüfen, die die Kommission nacheinander vorgelegt hat.

59. Auch wenn es mir schwierig erscheint, endgültige Schlüsse in Bezug auf die richtige Auslegung der Verordnung Nr. 2921/90 aus Texten zu ziehen, die niemals das Stadium eines Vorhabens der Dienststellen der Kommission überschritten haben und die erst 1997, also nach Ablauf des Zeitraums vorgelegt wurden, auf den sich die streitige Entscheidung der Kommission bezieht, bin ich der Ansicht, dass die Betrachtung dieser Vorhaben und im Wesentlichen ihrer Begründungserwägungen eher der niederländischen Regierung Recht gibt. Es sei daran erinnert, dass die Kommission in der Begründung des ersten Vorhabens, das das Datum 3. Oktober 1997 trägt, feststellt: „Wie die Erfahrung gezeigt hat, besteht die Gefahr, dass Kaseine und Kaseinate, für die eine Beihilfe gewährt wird, die jedoch nicht die Bestimmungen der Richtlinie einhalten, dennoch in der Gemeinschaft zum menschlichen Verzehr in den Verkehr gebracht werden; um diese Gefahr zu vermeiden, ohne ein schwerfälliges und strenges Kontrollsystem einführen zu müssen, ist es angebracht, die im Rahmen der Beihilferegelung vorgesehenen Anforderungen denjenigen der Richtlinie anzupassen."

60. Vor allem geht aus dieser Begründungserwägung hervor, dass die Kommission der Ansicht ist, Kaseinate, die die Voraussetzungen der Richtlinie nicht einhielten und die daher in der Gemeinschaft nicht unter der Bezeichnung „Nährkaseinate" in den Verkehr gebracht werden dürften, dürften auch nicht in den Genuss einer Beihilfe gelangen. Dies bestätigt zwar den Standpunkt der Kommission, belegt jedoch nicht das Vorhandensein eines Zusammenhangs zwischen der Verordnung und der Richtlinie. Zudem bestätigt die Begründungserwägung im Weiteren, dass in den Augen der Kommission selbst das Vorhandensein eines derartigen Zusammenhangs nicht offenkundig ist und dass es daher zumindest angebracht ist, ihn eindeutig herzustellen. Die Kommission räumt damit implizit ein, dass eine Bestimmung, die den Anwendungsbereich einer Beihilferegelung begrenzt, üblicherweise in dem diese Regelung einführenden Rechtstext enthalten sein muss.

61. Wäre der Vorschlag verabschiedet worden, so hätte er daneben eine grundlegende Änderung eingeführt, denn alle Kaseinate hätten unabhängig von ihrer späteren Bestimmung — Ausfuhr, Tierfutter, menschliche Ernährung usw. — Voraussetzungen erfüllen müssen, die in der Richtlinie 83/417 nur für Kaseinate aufgestellt werden, für die die Bezeichnung Nährkaseinate beansprucht wird. Die Kommission schlug daher vor, in Anhang III der Verordnung den folgenden Satz einzufügen: „Kaseinate müssen die Normen in Anhang II der Richtlinie 83/417/EWG einhalten."

62. Auf alle Fälle heißt es im ersten Entwurf nicht, dass es als Verstoß gegen die Verordnung Nr. 2921/90 zu betrachten ist, Kaseinate, für die eine Beihilfe gewährt wurde, die jedoch die Bestimmungen der Richtlinie nicht einhalten, in der Gemeinschaft für die menschliche Ernährung in den Verkehr zu bringen.

63. Weniger als zwei Monate später, am 24. November 1997, legten die Dienststellen der Kommission den nationalen Sachverständigen einen Verordnungsentwurf vor, mit dem die Verordnung Nr. 2921/90 ebenfalls geändert werden sollte, jedoch im gegenteiligen Sinn im Vergleich zum ersten Entwurf.

64. Die erste Begründungserwägung dieses Entwurfs lautete wie folgt:

„Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2921/90... regelt die Voraussetzungen, die Kaseine und Kaseinate einhalten müssen, damit für sie eine Gemeinschaftsbeihilfe gewährt werden kann; die auf dem Markt der Gemeinschaft abgesetzten Kaseine und Kaseinate, die für die menschliche Ernährung bestimmt sind, müssen *ferner*[9] die Anforderungen erfüllen, die in den Richtlinien betreffend die Nahrungsmittel vorgesehen sind."

65. Dieser Text bestätigt nur, dass zwei Arten von Voraussetzungen einzuhalten

9 — Hervorhebung durch den Verfasser.

sind; er schreibt jedoch nicht vor, dass die Beihilfe nur für zur menschlichen Ernährung bestimmte Kaseinate gewährt werden könnte, die die Anforderungen der Richtlinie einhalten. In der zweiten Begründungserwägung heißt es vielmehr: „Die Mitgliedstaaten haben die Beachtung der Bestimmungen der Richtlinien *durch geeignete Mittel* [10] zu gewährleisten." Dies entspricht der Ansicht der französischen Regierung, die ich zuvor dargestellt und gebilligt habe.

66. In der zweiten Begründungserwägung heißt es weiter: „Die Überwachung der Bestimmung der Erzeugnisse, für die die Beihilfe gewährt wird, würde das Verfahren zur Auszahlung der Beihilfe unnötig erschweren; daher ist die Gewährung der Beihilfe *ausdrücklich* [11] von der Einhaltung der in den erwähnten Richtlinien vorgesehenen Anforderungen zu trennen."

67. Mit anderen Worten: Diese Trennung war bereits implizit vorgesehen, es ist jedoch jetzt erforderlich, sie ausdrücklich vorzunehmen.

68. Daher schlagen die Dienststellen der Kommission vor, Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung den folgenden Unterabsatz hinzuzufügen:

„Im Rahmen dieser Verordnung stellt die Einhaltung der in den Richtlinien betreffend die Nahrungsmittel vorgesehenen Anforderungen, die für Kaseine und Kaseinate gelten, keine Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe dar."

69. In der Umgangssprache bedeutet dieser Text letztlich Folgendes: Falls jemand geglaubt hat, dass die in der vorliegenden Verordnung vorgesehene Beihilfe nur für Kaseine und Kaseinate gewährt werden kann, die die in den Richtlinien betreffend die Nahrungsmittel vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen, so wird ihm hierdurch mitgeteilt, dass dies nicht der Fall ist! Noch anders ausgedrückt: Es besteht kein Zusammenhang zwischen der Verordnung Nr. 2921/90 und der Richtlinie 83/417, und es hat niemals ein derartiger Zusammenhang bestanden.

70. Auch wenn ich auf diese Weise zu dem Ergebnis gelangt bin, dass die angefochtene Entscheidung rechtswidrig ist, soweit sie wegen der angeblich nicht ordnungsgemäßen Gewährung von Beihilfen für AAS enthaltende Kaseinate einen Abzug von 32 746 529 NLG von den den Niederlanden geschuldeten Beträgen vornimmt, ist doch der Vollständigkeit halber das Hilfsvorbringen der klagenden Regierung zu untersuchen, dass die Richtlinie 83/417 das Vorhandensein von AAS in Nährkaseinaten nicht verbiete.

Zum Verbot der Verwendung von AAS

71. Nach Ansicht der niederländischen Regierung führt Anhang II der Richtlinie

10 — Hervorhebung durch den Verfasser.
11 — Hervorhebung durch den Verfasser.

83/417 nicht alle Stoffe auf, die in einem in der Gemeinschaft zum menschlichen Verzehr in den Verkehr gebrachten Kaseinat vorhanden sein dürfen, und sie setzt nach dieser Ansicht nur Normen für die Stoffe fest, die die Kaseinate kennzeichnen.

72. Da AAS keine Rolle bei der Herstellung der Kaseinate spielt, kann es nicht als technisches Hilfsmittel bezeichnet werden. Im Hinblick auf Kaseinat müsste es als Zusatzstoff bezeichnet werden.

73. Zwar enthält die von dem Unternehmen, das die Beihilfen sozusagen zu Unrecht erhalten haben soll, verwendete Kennzeichnung die Angabe „edible caseïnate with processing aid aluminium ammonium sulphate" (Nährkaseinat mit Aluminium-Ammoniumsulfat als technischem Hilfsstoff), doch dürfte es sich dabei allein um die Angabe handeln, dass es sich bei AAS um einen technischen Hilfsstoff für die Verwendung des Kaseinates durch den Käufer handele.

74. Denn das Vorhandensein von AAS im Kaseinat soll diesem technische Eigenschaften verliehen, die sich im Rahmen des Herstellungsverfahrens bestimmter Nahrungsmittel als zweckmäßig erweisen. Eine Beigabe von AAS nach Abschluss der Herstellung des Kaseinates würde nicht den gleichen Nutzen bieten, denn es könnte kein guter Grad an Homogenität des Erzeugnisses erzielt werden.

75. Die niederländische Regierung macht schließlich geltend, das Kaseinat, dem AAS zugegeben werde, sei durch Artikel 9 der Richtlinie 74/329/EWG des Rates vom 18. Juni 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Geliermittel, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen[12], in den betroffenen Haushaltsjahren als Zusatzstoff zugelassen gewesen.

76. Die Kommission vertritt einen völlig gegenteiligen Standpunkt. Für sie ist das Verzeichnis der in Kaseinat zugelassenen Stoffe des Anhangs II der Richtlinie 83/417 erschöpfend. Ein Kaseinat, das einen nicht in diesem Verzeichnis aufgeführten Stoff enthalte, entspreche unabhängig von der Rolle, die dieser Stoff spiele, nicht den Anforderungen der Richtlinie. 1989 habe sie auf Antrag französischer Hersteller beabsichtigt, die Verwendung von Aluminiumderivaten, insbesondere von Aluminiumsulfat, zuzulassen; doch nach einer Sitzung mit diesem Gegenstand, an der im Übrigen ein Vertreter des in Rede stehenden niederländischen Unternehmens teilgenommen habe, habe sie wegen des starken Widerspruchs, auf den sie gestoßen sei, beschlossen, diesen Vorschlag fallen zu lassen.

77. In Bezug auf die Kennzeichnung vertritt die Kommission die Ansicht, die im vorliegenden Fall verwendete könne dem Umstand nicht abhelfen, dass AAS ent-

12 — ABl. L 189, S. 1.

haltendes Kaseinat nicht die Bezeichnung Nährkaseinat beanspruchen könne, und die entsprechenden Bestimmungen besagten nichts über mögliche Zusatzstoffe.

78. In Bezug auf die Richtlinie 74/329 bezweifelt die Kommission, dass deren Artikel 9 die Beigabe von AAS betreffe. Vor allem dürfe jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die in der Richtlinie 83/417 festgelegten genauen Vorschriften über die Zusammensetzung und Kennzeichnung der Kaseinate zum Schutz der menschlichen Gesundheit erlassen worden seien.

79. Es gelte zu verhindern, dass in der menschlichen Ernährung verwendete Kaseinate Gefahren für die menschliche Gesundheit darstellen könnten. Daher dürften sie nur erwiesenermaßen unschädliche Stoffe enthalten, was bei den AAS gerade nicht der Fall sei.

80. Schließlich wirft die Kommission die Frage auf, ob AAS tatsächlich keine Rolle bei der Herstellung der von dem in Rede stehenden Unternehmen erzeugten Kaseinate spiele, obwohl es den Säuregrad des Erzeugnisses verändere und somit dessen endgültige Eigenschaften beeinflusse. Sie führt aus, diese Fragestellung ergebe sich daraus, dass das Vorhandensein von AAS nicht zwangsläufig für alle Bestimmungen der von diesem Unternehmen erzeugten Kaseinate erwünscht sei.

81. Auf alle Fälle dürfe man es bei der Auslegung des Anhangs II der Richtlinie 83/417 nicht bei einer engen Auffassung des Begriffes technologischer Hilfsstoff bewenden lassen.

82. Denn zur Zeit der Ausarbeitung der Richtlinie sei nicht eindeutig zwischen technologischem Hilfsstoff und Zusatzstoff unterschieden worden, wie der Umstand belege, dass zu den durch Anhang I der Richtlinie als technologische Hilfsstoffe zugelassenen Stoffen solche Stoffe gehörten, bei denen es sich offensichtlich um Zusatzstoffe handele. Die Unterscheidung zwischen Zusatzstoffen und technologischen Hilfsstoffen sei erst durch die Richtlinie 89/107/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen[13], eingeführt worden. Unter Lebensmittelzusatzstoff ist nach dieser Richtlinie ein Stoff zu verstehen, der „in der Regel weder selbst als Lebensmittel verzehrt noch als charakteristische Lebensmittelzutat verwendet wird und einem Lebensmittel aus technologischen Gründen bei der Herstellung, Verarbeitung, Zubereitung, Behandlung, Verpackung, Beförderung oder Lagerung zugesetzt wird, wodurch er selbst oder seine Nebenprodukte (mittelbar oder unmittelbar) zu einem Bestandteil des Lebensmittels werden oder werden können". Technologische Hilfsstoffe (Verarbeitungshilfsstoffe) werden definiert als „Stoffe, die nicht selbst als Lebensmittelzutat verzehrt werden, jedoch bei der Verarbeitung von

13 — ABl. 1989, L 40, S. 27.

Rohstoffen, Lebensmitteln oder deren Zutaten aus technologischen Gründen während der Be- oder Verarbeitung verwendet werden und unbeabsichtigte, technisch unvermeidbare Rückstände oder Rückstandsderivate im Enderzeugnis hinterlassen können, unter der Bedingung, dass diese Rückstände gesundheitlich unbedenklich sind und sich technisch nicht auf das Enderzeugnis auswirken".

83. Sich zwischen diesen einander entgegenstehenden Standpunkten zu entscheiden, ist nicht leicht. Die Ansicht der niederländischen Regierung, dass AAS als Zusatzstoff nicht in dem Verzeichnis der technologischen Hilfsstoffe von Nahrungsmittelqualität in Anhang II Abschnitt II Buchstabe d der Richtlinie 83/417 aufgeführt zu sein brauche, so dass, da die Verwendung dieses Stoffes in der Gemeinschaftsregelung betreffend die Zusatzstoffe nicht verboten sei, dessen Beimengung zu Nährkaseinaten im Sinne der Richtlinie 83/417 zugelassen werden müsse, scheint mir eine gewisse Logik aufzuweisen.

84. Die Ansicht der Kommission kann jedoch nicht von vornherein zurückgewiesen werden.

85. Zum einen könnte man, wenn es sich bei den AAS nicht in jedem Fall um einen Zusatzstoff handelte, versucht sein, der niederländischen Regierung darin zuzustimmen, dass AAS als Zusatzstoff in Kaseinat nicht durch Anhang II Abschnitt II Buchstabe d, der nur den Rückgriff auf technologische Hilfsstoffe regele, verboten sein könne, soweit natürlich dieser Begriff eng verstanden wird. Zum anderen müsste man, wenn das Verzeichnis des Abschnitts II Buchstabe d sowohl technologische Hilfsstoffe als auch Erzeugnisse enthielte, die nur Zusatzstoffe sein können, mit der Kommission einräumen, dass der Umstand, dass es sich bei AAS um einen Zusatzstoff handele, nicht bedeute, dass er in Nährkaseinat enthalten sein dürfe.

86. Aber die Wirklichkeit ist in der Tat weniger bestimmt. Die niederländische Regierung stellt zwar das im Kaseinat enthaltene AAS als Zusatzstoff dar, führt jedoch auch aus, dass das AAS eine Rolle als technologisches Hilfsmittel bei der Herstellung von Erzeugnissen bilde, die Kaseinat enthielten. Die Kommission wiederum hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass einige der im Verzeichnis des Abschnitts II Buchstabe d aufgeführten Erzeugnisse, die als Zusatzstoffe bekannt seien, die Rolle eines technologischen Hilfsstoffs bei verschiedenen späteren Herstellungsverfahren spielen könnten. Dies bringt ihr Vorbringen etwas ins Wanken, dass dieses Verzeichnis als völlig erschöpfend zu betrachten sei, denn sie vermengt erwiesene Zusatzstoffe und technologische Hilfsstoffe.

87. Angesichts dieser Unsicherheit sieht sich der Jurist, der nicht den Vorzug genießt, gleichzeitig Spezialist für Herstellungsverfahren der Ernährungsindustrie zu sein, vor ein furchtbares Dilemma gestellt.

88. Trifft es zu, dass AAS, da es nicht verboten ist, wegen seiner Eigenschaft als Zusatzstoff zum Kaseinat als zulässig anzusehen ist, oder muss dieses Erzeugnis vielmehr wegen seiner Ambivalenz verboten werden, weil es nicht im Verzeichnis der zugelassenen technologischen Hilfsstoffe im weiten Sinn enthalten ist?

89. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, dürfte es legitim sein, sich den Anforderungen zuzuwenden, die die Richtlinie in Bezug auf die Kennzeichnung aufstellt. Hierzu stellen wir fest, dass die Richtlinie 83/417, wenn die Zusatzstoffe durch sie zugelassen würden, ohne dass sie im Verzeichnis der technologischen Hilfsstoffe des Anhangs II aufgeführt sind, sicherlich in ihren Bestimmungen über die Kennzeichnung verlangt hätte, dass ihr Vorhandensein angegeben wird.

90. Jedoch stellt, wie die Kommission ausführt, Artikel 4 kein derartiges Erfordernis für die Erzeugnisse auf, die die Bezeichnung Nährkaseinat beanspruchen.

91. Es bleibt jedoch der Umstand, dass Artikel 4 die Kennzeichnungsregelung für Kaseinate nur „unbeschadet der Richtlinie 79/112/EWG und unbeschadet der von der Gemeinschaft für die Kennzeichnung von nicht für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln *zu erlassenden*[14] Vorschriften" festlegt.

92. Ich denke jedoch, dass sich das Fehlen eines jeden Erfordernisses der Angabe der im Kaseinat enthaltenen Zusatzstoffe bei der Kennzeichnung in der Richtlinie vernünftigerweise im Sinne eines Ausschlusses jedes in Anhang II nicht aufgeführten Stoffes auslegen lässt.

93. Schließlich bin ich der Ansicht, dass diese Betrachtungsweise durch die Erörterungen bestätigt wird, die 1989 in Bezug auf die Möglichkeit stattfanden, Aluminiumsulfate dem Verzeichnis der Stoffe hinzuzufügen, deren Verwendung bei der Herstellung von Kaseinaten zulässig sein sollte (vgl. oben, Nr. 76). Denn aus einer von der Kommission zu den Akten gereichten Unterlage geht hervor, dass die Unternehmen der Mitgliedstaaten, abgesehen von den französischen Unternehmen des betroffenen Sektors, sowie die Mitgliedstaaten selbst ihren Widerspruch zu diesem Vorschlag zum Ausdruck gebracht haben. Aus den betreffenden Stellungnahmen geht hervor, dass nach allgemeiner Ansicht die Verwendung dieses Stoffes durch die bestehende Fassung des Anhangs II der Richtlinie 83/417, die seit deren Erlass unverändert geblieben sei, nicht erlaubt wird.

14 — Hervorhebung durch den Verfasser.

94. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass die klagende Regierung, was dieses Vorbringen angeht, Unrecht hat, d. h., dass die Bezeichnung als Nährkaseinat nach der Regelung der Richtlinie 83/417 für AAS enthaltende Kaseinate nicht in Anspruch genommen werden kann.

95. Jedoch bin ich, wie ich oben ausgeführt habe, der Meinung, dass das Hauptvorbringen der niederländischen Regierung überzeugend ist und dass somit das Vorhandensein von AAS in einem Kaseinat, das nach seinem Inverkehrbringen durch das Herstellerunternehmen zur menschlichen Ernährung verwendet wird, die Gewährung der in der Verordnung Nr. 2921/90 vorgesehenen Beihilfe für dieses Kaseinat nicht rechtswidrig macht.

Zur Beihilfe, die für EMST gewährt wird

96. Ich komme somit zur zweiten finanziellen Berichtigung, die die Kommission in Bezug auf die Beträge vorgenommen hat, die der EAGFL dem Königreich der Niederlande schuldet, der Berichtigung in Bezug auf das als EMST bezeichnete Erzeugnis. Dieses Erzeugnis wird nach den Angaben der niederländischen Regierung aus Abfällen von Halbfertigerzeugnissen hergestellt, die beim Verfahren der Herstellung von Kaseinaten anfallen. Diese Abfälle werden gesammelt und, sobald sie eine bestimmte Menge erreichen, einer endgültigen Verarbeitung zu Kaseinat unterzogen und dann in Säcken verpackt. Die Sammlung zieht sich über mehrere Tage oder sogar eine Woche hin.

97. Die Kommission begründet ihre Ablehnung der Übernahme damit, dass es sich bei EMST nicht um ein Erzeugnis handele, das den Anforderungen des Artikels 1 der Verordnung Nr. 2921/90, genauer der Absätze 1 und 3 dieses Artikels, entspreche, die wie folgt lauten:

„Die Beihilfe wird einem Hersteller von Kasein oder Kaseinaten nur gewährt, wenn diese Erzeugnisse

— aus Magermilch oder Rohkasein hergestellt worden sind, das von in der Gemeinschaft erzeugter Milch stammt;

— den in Anhang I, II oder III vorgesehenen Vorschriften über die Zusammensetzung entsprechen;

— gemäß den Anforderungen aus Artikel 3 verpackt sind.

3. Die Voraussetzung für die Anwendung dieser Verordnung ist, dass eine Partie aus am selben Tag hergestellten Erzeugnissen gleicher Qualität besteht. Beläuft sich jedoch die Gesamterzeugung an Kasein und Kaseinat, die der betreffende Betrieb im vorherigen Kalenderjahr hergestellt hat, auf nicht mehr als 1 000 Tonnen, darf sich die Herstellungspartie aus Erzeugnissen zusammensetzen, die während ein und derselben Kalenderwoche hergestellt wurden."

98. Es handele sich nämlich um ein aus Kaseinaten hergestelltes Erzeugnis, das in Mengen aufgemacht sei, die nicht der Erzeugung eines einzigen Tages entsprächen. Die niederländische Regierung wendet sich gegen dieses Ergebnis und macht zur Begründung zum einen geltend, dass EMST aus Abfällen von Halbfertigerzeugnissen hergestellt werde, die begrifflich zum Zeitpunkt ihrer Sammlung noch keine Kaseinate darstellten, da diese Sammlung am Ende des Trocknungsverfahrens stattfinde, und dass zum anderen unter „hergestellt" in Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung „zubereitet" zu verstehen sei und EMST unter dem Gesichtspunkt der Erfordernisse, die dieser Artikel festlege, keine Probleme bereite, da die erzeugten EMST-Mengen nur Kaseinate enthielten, deren Herstellungsprozess, an dessen Ende die Verpackung in Säcken stehe, am selben Tag abgeschlossen werde. Sie bezieht sich auch auf ihren Schriftwechsel mit der Kommission, aus dem hervorgehe, dass diese, nachdem sie über das Verfahren der Herstellung von EMST ordnungsgemäß unterrichtet worden sei, keinen Grund gefunden habe, die Eignung dieses Erzeugnisses für die in der Verordnung vorgesehene Beihilfe anzuzweifeln.

99. Auf dieses Vorbringen entgegnet die Kommission zunächst, es treffe nicht zu, die Behauptung, dass die wiedergewonnenen Abfälle nur ein Halbfertigerzeugnis darstellten, das, da der Trocknungszyklus nicht abgeschlossen worden sei, kein Kaseinat sei. Es handele sich sehr wohl um Kaseinat, das in der letzten Phase des Herstellungsprozesses verloren gehe und dem Herstellungsprozess wieder zugeführt werde, und zwar nicht nur, um bis zum gewünschten Grad getrocknet zu werden, denn das zurückgewonnene Material enthalte Verunreinigungen, die eine echte Neubehandlung voraussetzten. Dieses Ergebnis der Untersuchung des Herstellungsprozesses von EMST erlaube es ihr auch, zu bestreiten, dass eine Partie EMST an ein und demselben Tag hergestellt werde. Es handele sich um Partien, die sich aus zu unterschiedlichen Zeitpunkten hergestellten Erzeugnissen zusammensetzten, die gesammelt würden, um im Hinblick auf ihre Beihilfefähigkeit zu zulässigen Erzeugnissen verarbeitet zu werden, was Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2921/90 verbiete.

100. Diese Verfahrensweise sei unzulässig, denn sie eigne sich zu spekulativen Manövern, da die Partien zu dem Zeitpunkt zubereitet werden könnten, zu dem der Betrag der Beihilfe am höchsten sei. In Bezug auf das Unterbleiben von Einwendungen ihrerseits, als die niederländische Regierung sie nach der Auslegung der Voraussetzungen für die Beihilfefähigkeit nach der Verordnung befragt habe, bestreitet die Kommission förmlich, dass ihre Antworten auf nicht eindeutige Fragen guten Glaubens dahin ausgelegt werden könnten, dass damit eine Billigung der Methoden der Herstellung von EMST zum Ausdruck gekommen sei.

101. Sie führt in ihrer Klagebeantwortung ferner aus, dass das Vorliegen von Abfällen und somit von Verlusten beim Herstellungsprozess bei der Berechnung des Betrages der Beihilfe berücksichtigt worden sei. In ihrer Gegenerwiderung erläutert sie dies in Beantwortung des Vorbringens der niederländischen Regierung, die sich gegen dieses Argument gewandt hat. So erklärt sie, dass die berücksichtigte Verlustrate 5 % betrage, was angesichts des Umstands, dass in modernen Anlagen wie denjenigen des in Rede stehenden niederländischen Unternehmens der tatsächliche Prozentsatz viel geringer sei, da er 2 % nicht übersteige, sehr großzügig sei.

102. Die Darlegung der Kommission erscheint mir allgemein überzeugend, ohne dass in die Erörterung des genauen Sinnes des Begriffes „hergestellt" oder der Bedeutung des Schriftwechsels in Bezug auf EMST einzutreten wäre, in die die niederländische Regierung uns verwickeln möchte.

103. Zumindest zwei Umstände fördern meine Überzeugung. Zum einen kann ich der klagenden Regierung nicht in ihrer Ansicht folgen, dass die für die Herstellung von EMST wiederverwendeten Abfälle kein Kaseinat darstellten, denn dies scheint mir ein Spiel mit Worten zu sein. Zwar handelt es sich bei diesen Abfällen nicht um Kaseinat, das die für die Gewährung der Beihilfe erforderlichen Merkmale aufweist. Doch verbietet zwar Artikel 1 Absatz 1 die Herstellung von Kaseinat, das für die Kaseinatbeihilfe in Frage kommt, jedoch stellt diese Bestimmung nicht auf Kaseinat ab, das bereits alle verlangten Merkmale für die Gewährung der Beihilfe aufweist, denn es ist wirklich nicht ersichtlich, welchen Zweck ein Vorgang haben sollte, der darin besteht, beihilfefähiges Kaseinat erneut zu bearbeiten. Was diese Bestimmung verbieten will, ist, dass ein Erzeugnis, das als solches als Kaseinat betrachtet werden kann, unabhängig von der Einhaltung der Kriterien für die Gewährung der Beihilfe für die Herstellung von Kaseinat verwendet wird, für das die Beihilfe beantragt wird. Doch geschieht gerade dies im Verfahren der Herstellung von EMST. Die wiederverwendeten Abfälle stellen bereits zu dem Zeitpunkt, zu dem die Sammlung erfolgt, Kaseinat dar, auch wenn dieses, da es nicht hinreichend getrocknet worden ist, noch nicht den in der Verordnung festgesetzten Qualitätsnormen entspricht.

104. Zum anderen erscheint es mir, sobald in der Berechnungsweise für den Betrag der Beihilfe die Verluste, die zu Recht als im Herstellungsprozess unvermeidlich betrachtet werden, berücksichtigt worden sind, unzulässig, dass ein Unternehmen, statt seine Verluste so weit wie möglich zu verringern, was sein gutes Recht ist, die verlorene Ware, was etwas ganz anderes ist, zurückgewinnen kann, um sie wieder in das Produktionsverfahren einzuführen und auf diese Weise jeden Verlust zu beseitigen. Diese Methode zur Erwirtschaftung des höchstmöglichen Profites geht über die bloße Rationalisierung des Herstellungsprozesses hinaus. Sie verstößt gegen die von der Verordnung aufgestellten Regeln.

105. Ich komme daher in diesem Punkt zu dem Ergebnis, dass die Regierung der Niederlande zu Unrecht die Entscheidung der Kommission rügt, die Kosten für die Gewährung einer Beihilfe für das Erzeugnis EMST nicht zu übernehmen.

Der zweite, der dritte und der vierte Klagegrund

Zum Verstoß gegen die Verordnung Nr. 729/80 und gegen bestimmte allgemeine Grundsätze

106. Nachdem ich nun die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Kommission in der Sache, d. h. ihre Übereinstimmung mit der Regelung für die Gewährung einer Beihilfe für Kaseinat, abgeschlossen habe, kann ich mich nun mit den Rügen der niederländischen Regierung befassen, die die Voraussetzungen betreffen, unter denen diese Entscheidung erlassen wurde.

107. Diese Rügen sind Gegenstand des zweiten, des dritten und des vierten Klagegrundes.

108. Mit dem zweiten Klagegrund rügt die niederländische Regierung einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung Nr. 729/70 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [15] geänderten Fassung und gegen den Grundsatz einer guten Zusammenarbeit, den Grundsatz der Konsultation und den Grundsatz einer vorbeugenden Vorgehensweise.

109. Zu Beginn möchte ich mit der niederländischen Regierung feststellen, dass die Änderungen der Verordnung Nr. 729/70 durch die Verordnung Nr. 1287/95 gemäß deren Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 erst mit dem Haushaltsjahr, das am 16. Oktober 1995 begann, gelten und daher nicht auf das Rechnungsabschlussverfahren angewandt werden können, in dessen Rahmen die angefochtene Entscheidung ergangen ist. Ich möchte mich daher darauf beschränken, die Voraussetzungen des Erlasses der angefochtenen Entscheidung an den drei Grundsätzen zu

15 — ABl. L 125, S. 1.

messen, auf die sich die niederländische Regierung in der Ansicht stützt, dass die Verordnung Nr. 1287/95 sie lediglich konkretisiere.

110. Ich möchte sogleich bemerken, dass diese Grundsätze, die die Kommission nicht in Abrede stellt, nur Leitlinien für das Verhalten bieten, das die Kommission und die Mitgliedstaaten im Rechnungsabschlussverfahren an den Tag legen müssen, und dass eine eingehende Untersuchung der Umstände des vorliegenden Falles vorgenommen werden muss, bevor die Feststellung ihrer Verletzung möglich ist.

111. In Bezug auf die loyale Zusammenarbeit und die Konsultation rügt die niederländische Regierung im Kern, dass die Kommission ihren Standpunkt nach der Vorlage des Berichtes der Schlichtungsstelle nicht geändert habe, obwohl dieser Bericht ihr gegenüber sehr kritisch gewesen sei, denn in ihm sei ausgeführt worden, dass die Argumentation der Kommission nicht ganz nachvollziehbar sei, dass die Kommission nicht dargetan habe, dass die Mitgliedstaaten über ihre Auslegung der Verordnung Nr. 2921/90 auf dem Laufenden sein sollten und dass in Bezug auf EMST der Standpunkt der Kommission schwer verständlich sei.

112. Die niederländische Regierung wagt sogar die Behauptung, die Kommission habe diesen Bericht niemals ernsthaft berücksichtigt, ebenso wenig übrigens wie die Argumente, die sie im vorhergehenden Schriftwechsel vorgebracht habe.

113. Die Kommission zeigt sich in ihrer Gegenerwiderung erstaunt und befremdet von dieser Behauptung, und ich kann sie völlig verstehen. Denn ich kann ihr nur zustimmen, wenn sie geltend macht, sie sei nicht verpflichtet, den Ausführungen der Schlichtungsstelle zu folgen. Es ist nämlich eine Sache, sich zu einer Schlichtung bereit zu erklären, d. h. sich an einem Verfahren zu beteiligen, das dazu bestimmt ist, die Standpunkte einander anzunähern und eine gütliche Lösung zu suchen, der sich sowohl der Mitgliedstaat als auch die Kommission anschließen können; eine andere Sache ist es jedoch, seine eigene Entscheidungsbefugnis aufzugeben. Daher kann man von dem Umstand, dass die Kommission ihren ursprünglichen Standpunkt aufrechterhalten hat, nicht auf eine unbeteiligte Haltung im Schlichtungsverfahren schließen.

114. Der ausgetauschte Schriftwechsel widerlegt im Übrigen das Vorbringen der niederländischen Regierung. Die Kommission berücksichtigte sowohl die Argumente der niederländischen Regierung als auch den Bericht der Schlichtungsstelle, gelangte jedoch ganz einfach nicht zu der Überzeugung, dass sie ihren Standpunkt zu ändern hätte.

115. In Bezug auf eine vorbeugende Vorgehensweise macht die niederländische Regierung geltend, die Kommission habe sich nicht entsprechend verhalten, als sie ihr nicht vor oder zumindest im Laufe der

betroffenen Haushaltsjahre eindeutig mitgeteilt habe, auf welche Auslegung der Verordnung Nr. 2921/90 sie sich in der angefochtenen Entscheidung stütze, um bestimmte Ausgaben nicht zu übernehmen.

116. Die Kommission erwidert, der vorliegende Fall sei kein Fall der Anwendung der erwähnten Vorgehensweise und auf alle Fälle treffe es nicht zu, dass sie sich auf eine Auslegung der Verordnung gestützt habe, die der niederländischen Regierung unbekannt gewesen sei.

117. In Bezug auf AAS sei es seit der bereits erwähnten Sitzung von 1989, an der ein Vertreter des betroffenen Unternehmens teilgenommen habe, klar, dass sie die Richtlinie 83/417 so auslege, dass sie dessen Vorhandensein in Nährkaseinaten verbiete. In Bezug auf EMST sei bereits in einem Schreiben an die niederländische Regierung von 1992, das die bei einer Prüfung vor Ort getroffenen Feststellungen betroffen habe, ausgeführt worden, dass die Wiederverarbeitung mehrere Tage lang gesammelter Kaseinatabfälle gegen Artikel 1 der Verordnung Nr. 2921/90 verstoße.

118. In Bezug auf AAS ist dieses Verteidigungsvorbringen der Kommission nicht ganz überzeugend, denn es lässt die Frage bestehen, ob die niederländische Regierung wissen musste, dass die Erzeugnisse, für die eine Beihilfe nach der Verordnung Nr. 2921/90 gewährt wurde, den Vorschriften der Richtlinie 83/417 entsprechen mussten, wenn die Erzeugnisse für die menschliche Ernährung bestimmt waren. In Bezug auf EMST ist dieses Vorbringen völlig überzeugend.

119. Denn zum einen ist die durch die angefochtene Entscheidung geahndete Regelwidrigkeit gerade diejenige, die die Kommission 1992 festgestellt hatte, ohne sie jedoch zu ahnden, da das damals beteiligte Unternehmen, bei dem es sich nicht um DMV Campina handelte, weniger als 1 000 Tonnen pro Jahr erzeugte und ihm daher die in Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung 2921/90 ausdrücklich vorgesehene Ausnahmeregelung zugute kommen konnte.

120. Zum anderen lässt sich von dem Schriftwechsel, den die klagende Regierung als Anlagen XI, XII und XIII zu ihrer Klageschrift vorgelegt hat, nicht herleiten, dass die Kommission das Verfahren zur Herstellung von EMST vorbehaltslos gebilligt hätte.

121. Zwar haben die niederländischen Behörden die Kommission nach der Möglichkeit befragt, die nicht ordnungsgemäßen Erzeugnisse zurückzuziehen, soweit für sie die Beihilfe noch nicht versagt wurde, doch haben sie nicht ausdrücklich nach der Zulässigkeit der Rückgewinnung von Abfällen, die unvermeidlich beim Herstellungsverfahren entstehen, zum Zweck ihrer Wiedereinführung in das Verfahren gefragt, so dass sie jetzt schlecht die Antwort der Kommission als Billigung dieser Praxis auslegen können. Im Übrigen bestand die Kommission in ihren Ant-

worten stets auf der Notwendigkeit, die von der Verordnung aufgestellten Voraussetzungen streng einzuhalten, insbesondere in Bezug auf die Zusammensetzung der Partien, für die eine Beihilfe beantragt wurde.

Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

122. Der Klagegrund, der die Verletzung der Rechtssicherheit betrifft, kann unter Berücksichtigung meiner vorstehenden Ausführungen zu seiner Bedeutung in Bezug auf AAS und den Zusammenhang zwischen der Verordnung und der Richtlinie schnell mit dem einfachen Hinweis darauf behandelt werden, dass nicht nur nicht gesagt werden kann, dass die von der Kommission vertretene Auslegung am ehesten auf der Hand liegt — sie ist meiner Ansicht nach sogar falsch —, sondern dass die beiden gegensätzlichen Entwürfe einer Änderung der Verordnung Nr. 2921/90, die die Kommission nacheinander vorgelegt und dann zurückgezogen hat, nicht zu einer Klärung der Lage beigetragen haben.

123. In Bezug auf EMST meine ich, dass sich entgegen dem Vorbringen der niederländischen Regierung der Standpunkt der Kommission niemals geändert hat und dass kein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit ihr gegenüber festgestellt werden kann. Die Verordnung Nr. 2921/90 ist, wie ich dargetan zu haben glaube, klar, und die Kommission hat in ihren Schreiben an die niederländische Regierung angesichts der Fragen, die sie beantwortet hat, gegenüber dieser Regierung keine Zusagen in Bezug auf einen Anspruch auf Beihilfe für diese Art Erzeugnis abgegeben.

124. Sie änderte insbesondere niemals ihre Feststellung von Regelwidrigkeiten, die sie 1992 getroffen hatte, und wenn diese Feststellung nicht dazu geführt hat, dass die Übernahme der Ausgaben abgelehnt wurde, so, daran sei erinnert, deshalb nur, weil die geringe Erzeugungsmenge des geprüften Unternehmens es damals, wie in der Gegenerwiderung erklärt wird, erlaubt hat, dieses in den Genuss einer Ausnahme gelangen zu lassen.

Zur Verletzung der Begründungspflicht

125. In Bezug auf den Klagegrund einer mangelnden Begründung möchte ich zu Beginn auf das Urteil vom 22. April 1999 [16] verweisen, das die ständige Rechtsprechung lediglich bestätigt und in dem es heißt:

„82 Im besonderen Kontext der Ausarbeitung der Entscheidungen über den Rechnungsabschluss ist die Begründung einer Entscheidung dann als ausreichend anzusehen, wenn der

16 — Niederlande/Kommission (C-28/94, Slg. 1999, I-1973).

Staat, der Adressat der Entscheidung ist, eng am Verfahren ihrer Ausarbeitung beteiligt war und die Gründe kannte, aus denen die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen (vgl. u. a. Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-27/94, Niederlande/Kommission, Slg. 1998, I-5581, Randnr. 36).

83 Im vorliegenden Fall steht, abgesehen von den im Zusammenfassenden Bericht gegebenen Erläuterungen, fest, dass die niederländische Regierung am Verfahren der Ausarbeitung der angefochtenen Entscheidung beteiligt war und somit den Grund kannte, aus dem die Kommission der Ansicht war, den streitigen Betrag nicht zu Lasten des EAGFL übernehmen zu müssen. Die niederländische Regierung hat nämlich selbst von einem umfangreichen Schriftwechsel mit der Kommission zwischen 1989 und 1993 gesprochen."

126. Die angefochtene Entscheidung entspricht den Anforderungen des Artikels 190 des Vertrages, wie sie insbesondere durch dieses Urteil erläutert worden sind. Denn die niederländischen Behörden waren an der Vorbereitung der streitigen Entscheidung eng beteiligt. Die Gründe, aus denen diese Entscheidung erlassen wurde, wurden sowohl in den Schreiben der Kommission an diese Behörden als auch im Zusammenfassenden Bericht angegeben und der niederländischen Regierung im Rahmen des Schlichtungsverfahrens dargelegt. Auch erläuterte die Kommission, worauf sie sich bei der Berechnung des Betrages der vorgenommenen finanziellen Berichtigung stützte, nämlich auf die Zahlen, die die niederländischen Behörden und das Unternehmen DMV Campina für die Haushaltsjahre 1993 bis 1995 mitgeteilt hatten, und, da keine Mitteilung erfolgte, auf eine Schätzung der EMST-Erzeugung im Haushaltsjahr 1992.

127. Zwar haben diese Gründe die niederländischen Behörden nicht überzeugt und mich in Bezug auf die AAS enthaltenden Kaseinate nicht überzeugt, doch hat dies nichts mit dem Vorliegen einer Begründung zu tun, das im vorliegenden Fall unbestreitbar ist, wenn man, wie dies berechtigt ist, die Entscheidung wieder in den Kontext ihres Erlasses versetzt. Der letztgenannte Klagegrund ist daher meines Erachtens zurückzuweisen.

128. Bei der Zusammenfassung der verschiedenen Ergebnisse, zu denen ich in Bezug auf die verschiedenen Klagegründe der niederländischen Regierung gelangt bin, stelle ich fest, dass die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung nur gerechtfertigt ist, soweit die Übernahme der Kosten für die Beihilfe, die für die AAS-haltigen Kaseinate gewährt wurde, in Höhe von 32 746 529 NLG abgelehnt wurde.

129. Dies veranlasst mich in Bezug auf die Kosten zu der Ansicht, dass, da jede Partei teilweise mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, das Königreich der Niederlande und die Kommission jeweils ihre eigenen Kosten zu tragen haben und dass die Französische Republik als Streithelferin auf alle Fälle ihre eigenen Kosten zu tragen hat.

Entscheidungsvorschlag

130. Ich schage daher vor, wie folgt zu entscheiden:

— Die Entscheidung der Kommission vom 3. Februar 1999 — bekannt gegeben am 12. Februar 1999 — über den Rechnungsabschluss der Mitgliedstaaten für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1995 finanzierten Ausgaben wird für nichtig erklärt, soweit damit von den vom Königreich der Niederlande als Beihilfe für die zur Herstellung von Kasein und Kaseinaten bestimmte Magermilch angemeldeten Ausgaben ein Betrag von 32 746 529 NLG in Bezug auf AAS enthaltende Kaseinate von der Finanzierung ausgeschlossen wird.

— Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

— Das Königreich der Niederlande, die Kommission und die Französische Republik tragen ihre eigenen Kosten.