SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 20. September 2001 [1]

1. Die dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegten Fragen sind auf die Auslegung der Gemeinschaftsregelung im Sektor für Milch und Milcherzeugnisse und insbesondere der Bestimmungen über die Referenzmengen [2] gerichtet, die 1984 zur Bekämpfung der Überproduktion von Milch in der Europäischen Gemeinschaft eingeführt wurden.

I — Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits

2. Der Ausgangsrechtsstreit beruht auf den unterschiedlichen Auffassungen der Vertragsparteien über die Zuteilung der Referenzmenge nach Beendigung des Pachtvertrags und Rückgabe des verpachteten landwirtschaftlichen Betriebes an die Eigentümer.

3. Der Pächter, Herr Thomsen [3], möchte nun die Referenzmenge behalten, während die Verpächter, die Erben Henningsen [4], deren Übertragung auf sich beanspruchen.

4. Es soll zunächst der diesem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt dargestellt werden.

5. Der Kläger betrieb seit 1982 Milchwirtschaft, zunächst gemeinsam mit seinem Vater in der Form einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts und nach deren Auflösung als alleiniger Betriebsinhaber. Der Vater des Klägers hatte mit Vertrag vom 30. April 1981 von Herrn Henningsen landwirtschaftliche Flächen, befristet bis zum 30. September 1993, gepachtet. Herr Henningsen verstarb 1991, und seine Erben kündigten mit Schreiben vom 20. August 1993 den Pachtvertrag fristlos. Nach Abschluss eines Vergleichs, der eine Verlängerung des Pachtvertrags vorsah, gaben der Kläger und sein Vater die Pachtflächen zum 30. September 1995 an die Erben Henningsen zurück.

6. Aufgrund eines Antrags der Erben Henningsen vom 24. November 1995 bescheinigte das beklagte Amt für ländliche

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Dieser Ausdruck bezeichnet die Quoten, die den Erzeugern oder Abnehmern von Milch oder Milcherzeugnissen zustehen und an die sie gebunden sind, da sie bei Überschreitung der zugeteilten Mengen eine bestimmte Geldsumme oder „Abgabe" zahlen müssen.

3 — Auch „Kläger" genannt.

4 — Auch „Beigeladene" genannt.

Räume Husum durch Bescheid vom 16. Januar 1996, dass eine Referenzmenge auf die Erben Henningsen als Verpächter eines Betriebsteils mit Wirkung vom 1. Oktober 1995 übergegangen sei. Dieser Bescheid erging auf der Grundlage des § 7 Absätze 2 und 4 der Milch-Garantiemengen-Verordnung vom 21. März 1994 [5].

7. Nach erfolglosem Widerspruch vor dem beklagten Amt erhob der Kläger Klage auf Aufhebung des Bescheids vom 16. Januar 1996 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 14. Februar 1996. Der Kläger machte geltend, dass eine Referenzmenge nach den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nur auf Milcherzeuger übertragen werden könne. Die Erben Henningsen hätten nie Milch produziert und beabsichtigten dies auch in Zukunft nicht.

8. Mit Urteil vom 23. März 1998 wies das zuständige deutsche Verwaltungsgericht die Klage mit der Begründung ab, der Begriff des Erzeugers in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 [6] sei unter Berücksichtigung der übrigen Bestimmungen der Verordnung weit auszulegen und umfasse auch ehemalige und potenzielle Milcherzeuger. Unter diesem Begriff könne daher jeder verstanden werden, dem eine Referenzmenge zustehe, auch wenn er keine Milch verkaufe oder liefere.

9. Der Kläger legte gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht (Deutschland) Berufung ein.

II — Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

10. Wegen des fortbestehenden Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Milchsektor wurde 1984 durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse [7] eine Zusatzabgabenregelung eingeführt. Nach Artikel 5c der Verordnung

5 — BGBl. 1994 I S. 586; Verordnung, die durch die 31. Änderungsverordnung vom 3. August 1994 (BGBl. 1994 I S. 2050) und die 32. Änderungsverordnung vom 26. September 1994 (BGBl. 1994 I S. 2575) geändert wurde, im Folgenden: MGV.

6 — Verordnung des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1).

7 — ABl. L 90, S. 10.

(EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 [8] in der durch die Verordnung Nr. 856/84 geänderten Fassung wird eine zusätzliche Abgabe auf die Milchmengen erhoben, die eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten.

11. Die Grundregeln für die Anwendung der Zusatzabgabe wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse [9] festgelegt.

12. Die Verordnung Nr. 857/84 wurde durch die Verordnung Nr. 3950/92 aufgehoben, mit der diese ursprünglich bis zum 1. April 1993 vorgesehene Zusatzabgabenregelung bis zum 1. April 2000 verlängert wurde.

13. In Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 heißt es:

„... die Referenzmengen der Erzeuger, die während eines Zwölfmonatszeitraums weder Milch noch andere Milcherzeugnisse vermarktet haben, [werden] der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen; sie können nach Maßgabe des Absatzes 1 neu zugeteilt werden. Nimmt der Erzeuger die Produktion von Milch oder anderen Milcherzeugnissen innerhalb einer vom Mitgliedstaat festzulegenden Frist wieder auf, so wird ihm nach Maßgabe des Artikels 4 Absatz 1 spätestens an dem auf den Zeitpunkt der Antragstellung folgenden 1. April eine Referenzmenge zugeteilt."

14. Artikel 7 der Verordnung Nr. 3950/92 bestimmt:

„(1) Die Referenzmenge eines Betriebs wird bei Verkauf, Verpachtung oder Vererbung nach Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der für die Milcherzeugung verwendeten Flächen oder nach anderen objektiven Kriterien und gegebenenfalls einer Vereinbarung zwischen den Parteien festgelegt werden, mit dem Betrieb auf die Erzeuger übertragen, die den Betrieb übernehmen. Der Teil der Referenzmenge, der gegebenenfalls nicht mit dem Betrieb übertragen wird, wird der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen.

...

(2) Ist bei Beendigung landwirtschaftlicher Pachtverträge eine Verlängerung zu gleichartigen Bedingungen nicht möglich oder liegt ein rechtlich gleich gelagerter Fall vor und wurde zwischen den Beteiligten keine Vereinbarung getroffen, so werden die verfügbaren Referenzmengen der be-

8 — ABl. L 148, S. 13.
9 — ABl. L 90, S. 13.

treffenden Betriebe nach den von den Mitgliedstaaten festgelegten oder festzulegenden Bestimmungen unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Beteiligten ganz oder teilweise auf die Erzeuger übertragen, die sie übernehmen."

15. Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 des Rates vom 14. Juni 1993 [10] geänderten Fassung definiert den Begriff des Erzeugers wie folgt:

„Im Sinne dieser Verordnung bedeutet

...

c) ‚Erzeuger': der Betriebsinhaber — eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen —, der einen Betrieb im geographischen Gebiet eines Mitgliedstaats bewirtschaftet und der

— Milch oder Milcherzeugnisse direkt an den Verbraucher verkauft bzw.

— an den Abnehmer liefert;

..."

Deutsches Recht

16. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Modalitäten zur Regelung der Übertragung von Referenzmengen in der MGV festgelegt.

17. Nach § 7 Absatz 2 MGV geht bei der Überlassung von Teilen eines Betriebes aufgrund eines Pachtvertrags ein entsprechender Referenzmengenanteil mit auf den Pächter über. Dieser Anteil entspricht dem Verhältnis der zur Milcherzeugung genutzten Fläche des überlassenen Teils des Betriebes zu derjenigen des gesamten Betriebes.

18. Hat der Pächter keinen Anspruch auf Vertragsverlängerung und will er die Milcherzeugung fortsetzen, geht gemäß § 7

10 — ABl. L 154, S. 30.

Absatz 4 MGV die Hälfte der entsprechenden Referenzmenge, höchstens jedoch 2 500 kg je Hektar, auf den Verpächter über. Diese Beschränkung auf die Hälfte bzw. 2 500 kg je Hektar gilt nicht, wenn der Verpächter auf die Referenzmenge für die Milcherzeugung für sich, seinen Ehegatten oder seine Kinder angewiesen ist.

19. Nach § 9 MGV hat der Milcherzeuger dem Käufer durch eine von der zuständigen Landesstelle, hier dem Amt für ländliche Räume, ausgestellte Bescheinigung nachzuweisen, welche Referenzmengen, zu welchem Zeitpunkt, von welchem Milcherzeuger, mit welchem Referenzfettgehalt in den Fällen des Übergangs von Referenzmengen auf ihn übergegangen sind.

20. Überlässt der Verpächter die zurückgegebene Fläche im unmittelbaren Anschluss an einen anderen Pächter, wird zunächst der Übergang der Referenzmenge vom bisherigen Pächter auf den Verpächter bescheinigt und sodann eine weitere Bescheinigung über den Übergang der Referenzmenge vom Verpächter auf den neuen Pächter erteilt.

III — Vorlagefragen

21. Das vorlegende Gericht stellt zunächst fest, dass nach der Auslegung des Verwaltungsgerichts der Begriff „Erzeuger" im Sinne von Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 sowohl ehemalige Milchproduzenten als auch künftige, also potenzielle „Erzeuger" erfasse.

22. Fraglich sei, ob dieser Auslegung zu folgen sei. Der Wortlaut des Artikels 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 sei klar und eine am Wortlaut orientierte Auslegung habe zur Folge, dass ein Übergang von Referenzmengen nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 3950/92 nur stattfinden könne, wenn der übernehmende Nutzungsberechtigte im Zeitpunkt des Übergangs Erzeuger sei bzw. wenn er jedenfalls mit diesem Zeitpunkt Erzeuger werde.

23. Hingegen seien die Tatbestände des Artikels 7 der Verordnung Nr. 3950/92 nicht erfüllt, wenn Teile eines Betriebes, auf die — an sich — Referenzmengen entfielen, durch Kauf, Pacht oder Rückgabe von Pachtflächen auf eine Person übergingen, die nicht Erzeuger sei und nicht die Absicht habe, eine Milcherzeugung aufzunehmen oder die Flächen an Dritte zu diesem Zweck weiterzugeben.

24. Da die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nach Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungs-

gerichts eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts erfordert, hat es dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor so zu verstehen, dass bei Beendigung landwirtschaftlicher Pachtverträge die verfügbaren Referenzmengen der betreffenden Betriebe nach den von den Mitgliedstaaten festgelegten oder festzulegenden Bestimmungen unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Beteiligten nur dann ganz oder teilweise übertragen werden können, wenn die Verpächter zum Zeitpunkt der Rückgabe Erzeuger im Sinne von Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 sind?

2. Falls der Erzeugerbegriff in Artikel 7 Absatz 2 in einem weiteren Sinne zu verstehen sein sollte: Ist in diesen Fällen eine Übertragung auch dann möglich, wenn die Verpächter die Aufnahme der Milchvermarktung nicht beabsichtigen, sondern die Referenzmengen mit den Flächen auf Dritte übertragen wollen?

3. Falls dies zu bejahen sein sollte: Müssen jedenfalls die Dritten, auf die die Referenzmengen übertragen werden sollen, Erzeuger im Sinne von Artikel 9 Buchstabe c sein?

IV — Zu den Vorlagefragen

25. Mit den drei dem Gerichtshof vorgelegten Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 so zu verstehen ist, dass die Übertragung einer verfügbaren Referenzmenge nach Beendigung eines landwirtschaftlichen Pachtvertrags nur dann zugunsten des Verpächters erfolgen kann, wenn dieser entweder die Eigenschaft eines „Erzeugers“ [11] besitzt oder die verfügbare Referenzmenge auf einen Dritten überträgt, der diese Eigenschaft besitzt.

26. Wie das vorlegende Gericht selbst festgestellt hat, ist der Wortlaut der Artikel 7 Absatz 2 und 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 eindeutig [12].

27. Nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 werden die verfügbaren Referenzmengen der betreffenden Betriebe ganz oder teilweise auf die Erzeuger über-

11 — In diesen Schlussanträgen auch „streitige Voraussetzung“ genannt.

12 — Seite 11 des Vorlagebeschlusses.

tragen, die sie übernehmen. Aus Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 ergibt sich, dass im Sinne dieser Verordnung unter „Erzeuger" der Betriebsinhaber zu verstehen ist, der Milch oder Milcherzeugnisse direkt an den Verbraucher verkauft bzw. diese Erzeugnisse an den Abnehmer liefert.

28. Daraus folgt, dass ein Verpächter, der am Tag der Beendigung des Pachtvertrags weder Milch verkauft noch liefert, nicht beanspruchen kann, die verfügbare Referenzmenge zu erhalten, die dem Pächter zustand.

29. Außerdem ergibt sich aus dem allgemeinen Sinn und Zweck der Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch, dass einem Landwirt eine Referenzmenge nur eingeräumt werden kann, wenn er Erzeugereigenschaft hat [13]. Die Übertragung einer Referenzmenge mit der Fläche, an die sie gebunden ist, im Wege der Verpachtung ist nach Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 nur möglich, wenn der Übernehmer Erzeugereigenschaft hat [14].

30. Zwar wurde, wie die deutsche Regierung vorgetragen hat, die Referenzmenge, um die es in dem zitierten Urteil EARL de Kerlast ging, auf den Pächter und nicht auf den Verpächter übertragen.

31. Doch auch wenn Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 — die vom Gerichtshof in diesem Urteil ausgelegte Bestimmung — im Ausgangsverfahren nicht betroffen ist, stellt er eine identische Voraussetzung auf. Das Urteil EARL de Kerlast kann daher auf den vorliegenden Fall übertragen werden.

32. Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 bestimmt nämlich die gleichzeitige Übertragung der Referenzmenge und des Betriebes bei dessen Verkauf, Verpachtung oder Vererbung *auf die Erzeuger, die den Betrieb übernehmen.* Auch wenn es sich nicht um eine Rückgabe an den Verpächter nach Beendigung des Pachtvertrags handelt, so ist die Situation doch vergleichbar, da die Übertragung der Referenzmenge zugunsten eines Wirtschaftsteilnehmers erfolgt, der — wie der Verpächter — Eigentümer des Betriebes sein kann. Nach diesem Artikel wird die Referenzmenge eines Betriebes bei Verkauf, Verpachtung oder Vererbung mit dem Betrieb auf die Erzeuger übertragen, die den Betrieb übernehmen. Erfolgt die Übertragung zugunsten eines Käufers oder Erben, so ist sie an die Voraussetzung geknüpft, dass diese die Erzeugertätigkeit ausüben.

33. Das Urteil EARL de Kerlast bestätigt das Bestehen dieser Vorbedingung. In diesem Urteil hat der Gerichtshof auf die

13 — Urteil vom 15. Januar 1991 in der Rechtssache C-341/89 (Ballmann, Slg. 1991, I-25, Randnr. 9).

14 — Urteil vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-15/95 (EARL de Kerlast, Slg. 1997, I-1961, Randnr. 24).

Ausführungen im Urteil Ballmann hingewiesen, wonach sich aus dem allgemeinen Sinn und Zweck der Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch ergibt, dass eine Referenzmenge einem Landwirt nicht eingeräumt werden kann, der nicht Erzeuger ist.

34. Ich sehe keinen Grund, hiervon abzugehen.

35. Im vorliegenden Fall beziehen sich sowohl Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 als auch Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 gerade auf die Übertragung verfügbarer Referenzmengen „auf die Erzeuger ..., die den Betrieb übernehmen". Es erscheint mir nicht angebracht, zwei Bestimmungen mit übereinstimmendem Wortlaut unterschiedlich auszulegen, denn dadurch würde eine Auslegung befürwortet, die den Grundsatz der Rechtssicherheit außer Acht lässt.

Die gemeinsame Auslegung der beiden Absätze des Artikels 7 wird im Übrigen durch die Auslegung vorgeschrieben, die innerhalb des Artikels 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 von den drei in dieser Bestimmung vorgesehenen Fällen vorgenommen wird. Die im Urteil EARL de Kerlast bei Übertragung einer Referenzmenge im Wege der Verpachtung verlangte Erzeugereigenschaft muss zwangsläufig im Fall des Verkaufs oder der Vererbung gegeben sein, wenn nicht die Wendung „Erzeuger ..., die den Betrieb übernehmen" unterschiedlich ausgelegt werden soll, obgleich sie in diesem Satz als gemeinsames Merkmal steht.

36. Dem auf diese Weise aus dem allgemeinen Sinn und Zweck der anwendbaren Regelung abgeleiteten Grundsatz stehen andere Erwägungen nicht entgegen, die es rechtfertigen würden, bei der Anwendung der Voraussetzung der Erzeugereigenschaft zwischen einem Pächter, Käufer oder Erben einerseits und einem Verpächter, der seinen Betrieb wiedererlangt, andererseits zu unterscheiden. Ebenso wie der Käufer oder Erbe ist der Verpächter Eigentümer des Betriebes. Es ist daher selbstverständlich, dass die von den Erstgenannten verlangte Erzeugereigenschaft auch von ihm gefordert wird.

37. Die Beigeladenen erinnern daran, dass Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 vorgesehen habe, dass die Übertragung im Fall des Verkaufs, der Verpachtung oder der Übertragung in Erbfolge auf den Käufer, Pächter oder Erben erfolge, ohne die streitige Voraussetzung zu erwähnen. Diese Verordnung sei durch die Verordnung Nr. 3950/92 aufgehoben worden, aber aus deren fünfzehnter Begründungserwägung ergebe sich, dass es unangebracht wäre, die ursprüngliche Entscheidung für den Grundsatz zu ändern, „dass die einem Betrieb entsprechende Referenzmenge im Fall des Verkaufs, der Verpachtung oder der Vererbung auf den Käufer, den Pächter bzw. den Erben übertragen wird". Die Beigeladenen folgern aus dieser Begründungserwägung, dass mit der Ersetzung der Begriffe „Käufer", „Pächter" bzw. „Erbe" durch den Begriff „Erzeuger" keine Voraussetzung bezüglich der Ausübung der Erzeugertätigkeit aufgestellt worden sei.

38. Diese Auslegung verkennt, dass Bestimmungen der Kommission — die Ver-

ordnung (EWG) Nr. 1371/84 — die Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe festlegten, wie sie gerade eingeführt worden war [15], was die Kommission dazu veranlasste, insbesondere die Durchführungsbestimmungen für Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 festzulegen. Artikel 5 Nummer 1 der Verordnung Nr. 1371/84 sah vor, dass im Fall des Verkaufs, der Verpachtung oder der Vererbung die Referenzmenge auf den den Betrieb übernehmenden Erzeuger übertragen wird. Folglich ist das vom Gemeinschaftsgesetzgeber in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 3950/92 geäußerte Bestreben, die ursprüngliche Entscheidung nicht zu ändern, nicht nur dahin zu verstehen, dass der Grundsatz der Übertragung auf den Käufer, Pächter bzw. Erben aufrechterhalten werden sollte. Es bringt auch den Willen zum Ausdruck, die streitige Voraussetzung beizubehalten. Wenn es anders gewesen wäre, hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber das sicherlich klargestellt, indem er es in den Begründungserwägungen erwähnt und diese letzte Voraussetzung des Artikels 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 aus der Bestimmung herausgenommen hätte. Die Voraussetzung, die in der Verordnung Nr. 1371/84 — einer Verordnung der Kommission — niedergelegt wurde, findet sich nunmehr in der Verordnung Nr. 3950/92 — einer Verordnung des Rates.

39. Es ist somit nicht bewiesen, dass der Rat durch die Verordnung Nr. 3950/92 den allgemeinen Sinn und Zweck der auf die Zusatzabgabe für Milch anwendbaren Regelung ändern wollte, wie der Gerichtshof ihn im Urteil EARL de Kerlast beschrieben hat.

15 — Verordnung vom 16. Mai 1984 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 132, S. 11).

40. Das Urteil St. Martinus Elten [16], das nach Ansicht der deutschen Regierung bestätigt, dass die Rückgewähr des Betriebes auf den Verpächter die entsprechende Referenzmenge einschließe, kann nicht dahin verstanden werden, dass der Gerichtshof anerkannt hätte, dass die Erzeugereigenschaft beim Verpächter fehlen könnte.

41. In diesem Urteil hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass „die Referenzmenge bei Ablauf eines Pachtvertrags an den Verpächter zurückfällt, wenn der ehemalige Pächter die Milcherzeugung nicht fortsetzen will“ [17]. Tatsächlich wird die Voraussetzung der Ausübung einer Erzeugertätigkeit durch den Verpächter nicht erwähnt. Die deutsche Regierung trägt vor, dass der Verpächter in diesem Fall eine katholische Kirchengemeinde gewesen sei, die selbst nicht beabsichtigt habe, Milch zu erzeugen.

42. Zwar nimmt das Urteil St. Martinus Elten auf die streitige Voraussetzung nicht Bezug, obwohl diese bereits in Artikel 5 Nummer 3 der Verordnung Nr. 1371/84 enthalten war, der in dem für das Ausgangsverfahren maßgebenden Zeitpunkt anwendbar war [18].

43. Doch ziehe ich aus diesem Urteil nicht dieselben Schlussfolgerungen wie die deutsche Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen.

16 — Urteil vom 23. Januar 1997 in der Rechtssache C-463/93 (Slg. 1997, I-255, Randnr. 30).

17 — Randnr. 35.

18 — Randnr. 31.

44. Wenn der Gerichtshof im Urteil St. Martinus Elten die Regelung darlegen wollte, die auf die Referenzmenge bei Auflösung des Pachtverhältnisses anwendbar ist, so geschah dies mit Rücksicht auf den Umstand, dass der Pächter die Milcherzeugung nicht fortsetzen wollte [19]. An keiner Stelle wurde die Frage der bestehenden oder fehlenden Erzeugereigenschaft der fraglichen Kirchengemeinde erörtert. Ich denke daher, dass der Gerichtshof die Zuteilung der Referenzmenge mit Rücksicht auf den einzigen ihm zur Verfügung stehenden tatsächlichen Umstand bestimmt hat, nämlich die Aufgabe der Milcherzeugung durch den Pächter. Da dieser kein Erzeuger mehr war, war er jedenfalls nicht berechtigt, die streitige Referenzmenge zu behalten.

45. Diese Feststellung wird dadurch bestätigt, dass der Gerichtshof auf die Artikel 7 der Verordnungen Nrn. 857/84 und 1546/88 [20] verwiesen hat — wobei diese Bestimmung in der Erstgenannten die Voraussetzung der Erzeugereigenschaft nicht kennt und in der Zweitgenannten sich darauf bezieht —, ohne die Gründe darzulegen, die ihn dazu veranlassen würden, eine dieser beiden Bestimmungen vorzuziehen. Meines Erachtens hätte der Gerichtshof auf eine eingehende Begründung zu diesem Punkt nicht verzichten können, wenn er davon ausgegangen wäre, dass Artikel 7 der Verordnung Nr. 1546/88, obwohl für die Anwendung von Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 erlassen, diesem die streitige Voraussetzung unzulässigerweise hinzugefügt hätte.

46. Die fehlende Erwähnung der Voraussetzung der Erzeugereigenschaft des Verpächters lässt sich also nur durch die Prüfung der Vorlagefrage über die bei Auflösung des Pachtverhältnisses anwendbare rechtliche Regelung im Hinblick auf die Tätigkeit des Pächters erklären.

47. Nunmehr ist zu prüfen, wie sich der Grundsatz, dass die Referenzmenge mit den Flächen übertragen wird, für die sie zugeteilt worden ist [21], auf die Beantwortung der vorliegenden Fragen auswirkt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber die Referenzmenge nach Ablauf des Pachtverhältnisses grundsätzlich dem Verpächter zukommen lassen, der wieder die Verfügungsgewalt über den Betrieb erlangt [22]. Damit hat der Gerichtshof den Grundsatz formalisiert, dass die Referenzmenge an die Fläche gebunden bleiben muss, um zu verhindern, dass mit den Milchquoten spekuliert wird und dass es zu einer Konzentration dieser Quoten zugunsten von Erzeugern kommt, die zur Führung eines Intensivbetriebs neigen [23].

48. Die Anwendung des Grundsatzes der einheitlichen Übertragung der Flächen und der Referenzmengen im vorliegenden Fall

19 — Randnr. 35.

20 — Verordnung (EWG) der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12).

21 — Urteil vom 27. Januar 1994 in der Rechtssache C-98/91 (Herbrink, Slg. 1994, I-223, Randnr. 13).

22 — Urteile vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 13) und St. Martinus Elten, Randnr. 30.

23 — Vgl. Nr. 31 der Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache EARL de Kerlast.

bliebe nicht ohne Folgen. Dann müsste man anerkennen, dass die Erzeugereigenschaft des Verpächters, dessen landwirtschaftlicher Betrieb nicht mehr Gegenstand eines Pachtvertrags ist, keine Voraussetzung dafür ist, dass die zuvor dem Pächter zustehende Referenzmenge auf ihn übertragen wird.

49. Diese Lösung halte ich im vorliegenden Fall nicht für richtig.

50. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich, dass dieser Grundsatz auch Ausnahmen kennt.

51. Dies belegen die Urteile Ballmann und EARL de Kerlast, die die Zuteilung und die Übertragung einer Referenzmenge von der Voraussetzung abhängig machen, dass der Betriebsinhaber Erzeuger ist.

52. Auch in den Urteilen Wachauf und St. Martinus Elten hat der Gerichtshof diesen Grundsatz formuliert, wobei er ausgeführt hat, dass er nur vorbehaltlich der Befugnis der Mitgliedstaaten gilt, die Referenzmenge ganz oder zum Teil dem ausscheidenden Pächter zuzuteilen. Diese Ausnahme ist Ausdruck der zu dieser Zeit anwendbaren Bestimmung, wonach die Mitgliedstaaten „[f]ür auslaufende Pachtverträge, bei denen der Pächter keinen Anspruch auf Vertragsverlängerung unter entsprechenden Bedingungen hat,... vorsehen [können], dass die auf den Betrieb bzw. den gepachteten Teil des Betriebs entfallende Referenzmenge ganz oder zum Teil dem ausscheidenden Pächter gutgeschrieben wird, sofern er die Milcherzeugung fortsetzen will“ [24].

53. Der Gerichtshof hat somit folgerichtig die Konsequenzen aus Rechtsvorschriften gezogen, die den fraglichen Grundsatz in diesem Fall zugunsten des Pächters beschränkten.

54. Es besteht kein Anlass für eine andere Argumentation im vorliegenden Fall, in dem der Begriff „Erzeuger“ dahin zu verstehen ist, dass er die Absicht des Gemeinschaftsgesetzgebers ausdrückt, das Recht des Verpächters auf Übernahme der Referenzmenge davon abhängig zu machen, dass seine Eigenschaft als Betriebsinhaber, der Milchverkäufe oder -lieferungen tätigt, also seine Eigenschaft als „Erzeuger“ im Sinne von Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92, nachgewiesen wird.

55. Es geht schlicht darum, auf den Eigentümer selbst den Grundsatz der Verhinderung von spekulativen Geschäften anzuwenden, die von Landwirten vorgenommen werden könnten, die die

24 — Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 (ABl. L 68, S. 1).

Milchproduktion aufgeben oder nicht wieder aufzunehmen beabsichtigen. Wie sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes über die Zuteilung von Referenzmengen ergibt, ist es „gerechtfertigt, einem Erzeuger eine Milchquote zu versagen, der einen entsprechenden Antrag nicht mit dem Ziel der Wiederaufnahme der Vermarktung von Milch auf Dauer, sondern zu dem Zweck gestellt hat, aus dieser Zuteilung einen rein finanziellen Vorteil zu ziehen, indem er sich den Marktwert zunutze macht, den die Milchquote in der Zwischenzeit erlangt hat" [25].

56. Die streitige Voraussetzung gilt auch für Dritte, denen ein Verpächter seinen landwirtschaftlichen Betrieb zu überlassen gedenkt. Da Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 sich auf die Erzeuger bezieht, beschränkt er die Übertragung der Referenzmengen nicht auf die Verpächter. Er gestattet diesen, wenn sie ihren Betrieb wieder in Besitz nehmen, mit einem neuen Pächter einen Vertrag abzuschließen. Dieser kann folglich nur dann Empfänger der Referenzmenge sein, wenn er „Erzeuger" im Sinne von Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 ist.

57. Die Kommission hat die Auslegung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 befürwortet, die ich dem Gerichtshof vorschlage. In der mündlichen Verhandlung hat sie jedoch eingeräumt, dass eine solche Lösung dem Verpächter nicht erlaubt, die Referenzmenge wiederzuerlangen, um eine Erzeugertätigkeit wieder aufzunehmen, wenn er diese Tätigkeit, insbesondere aufgrund der Verpachtung seines Betriebes, unterbrochen hat.

25 — Urteil vom 13. April 2000 in der Rechtssache C-292/97 (Karlsson u. a., Slg. 2000, I-2737, Randnr. 57).

58. Denn die vorgeschlagene Auslegung, so juristisch einwandfrei sie auch sein mag, gestattet einem Verpächter in dieser Lage nicht, die Übertragung der Referenzmenge zu erreichen. Darin liegt eine Schwäche des bestehenden Systems, die eine Auslegung von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 rechtfertigt, die geeignet ist, den Wortlaut und den allgemeinen Sinn und Zweck der Regelung mit dem Bestreben in Einklang zu bringen, dem Eigentümer, der dies möchte, zu gestatten, die Übertragung der Referenzmenge zum Zweck der Wiederaufnahme der Produktion zu erreichen.

59. Nach Auffassung der deutschen Regierung ist der Begriff „Erzeuger" unter Berücksichtigung von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 auszulegen.

60. Nach dieser Bestimmung werden die Referenzmengen der Erzeuger, die während zwölf Monaten keine Milch vermarktet haben, der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen, um sie neu zuzuteilen. Es ist ebenfalls vorgesehen, dass der Erzeuger eine Referenzmenge erhält, wenn er die Produktion innerhalb einer bestimmten Frist wieder aufnimmt.

61. Die deutsche Regierung trägt vor, dass nach diesen Bestimmungen eine zeitweilige Unterbrechung der Milcherzeugung die

Erzeugereigenschaft nicht aufhebe. Ein Landwirt, der die Milcherzeugung und -lieferung während eines Zwölfmonatszeitraums aufgebe, werde für diesen Zeitraum als Erzeuger angesehen.

62. Die von der deutschen Regierung befürwortete Lösung ist meines Erachtens nicht mit Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 vereinbar.

63. Fest steht, dass der Begriff „Erzeuger" von dieser Bestimmung „im Sinne der Verordnung" definiert wird. Das bedeutet, dass mangels einer anderen Definition, die in einem Artikel dieser Verordnung im Hinblick auf eine besondere und abweichende Regelung unter Umständen vorgesehen ist, jede Bezugnahme auf den Begriff „Erzeuger" so zu verstehen ist, dass damit der in Artikel 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 definierte Begriff zur Anwendung kommen soll.

64. Ein Erzeuger im Sinne dieser Bestimmung ist also der Betriebsinhaber, der Milch oder Milcherzeugnisse an den Verbraucher verkauft oder an den Abnehmer liefert, und nicht derjenige, der diese Tätigkeit eingestellt hat. Letztgenannten als Erzeuger zu betrachten, würde darauf hinauslaufen, als solchen jeden Betriebsinhaber anzusehen, der in der Vergangenheit Milch erzeugt hat, einschließlich desjenigen, der die Wiederaufnahme dieser Produktion nicht beabsichtigt, was gegen die Artikel 7 und 9 Buchstabe c der Verordnung Nr. 3950/92 verstoßen würde. Auch jedem Betriebsinhaber, der die — und sei es auch nur vage — Absicht äußern würde, die Produktion wieder aufzunehmen, käme die Übertragung der Referenzmengen zugute, sofern er Verpächter des Betriebes ist.

65. Die erwähnte Schwäche lässt sich meines Erachtens jedoch abmildern. Zu diesem Zweck schlage ich dem Gerichtshof eine Auslegung der anwendbaren Bestimmungen vor, die ihrem Inhalt und dem allgemeinen Sinn und Zweck der Regelung besser gerecht wird.

66. So kann der Gerichtshof nicht nur den Verpächter, der Betriebsinhaber ist und Milch oder Milcherzeugnisse direkt an den Verbraucher verkauft oder an den Abnehmer liefert, sondern auch denjenigen, der sich dazu verpflichtet, diese Tätigkeit auszuüben, sobald der Pachtvertrag beendet ist, als Erzeuger im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 betrachten.

67. Es gibt meines Erachtens keinen Grund, zwischen einem Verpächter, der Milch erzeugt, und einem solchen zu unterscheiden, der dafür konkrete Vorbereitungen trifft.

68. Die Einhaltung dieser Verpflichtung kann durch die Mitgliedstaaten unter den von ihnen festgelegten Bedingungen sichergestellt werden.

Ergebnis

69. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts wie folgt zu beantworten:

Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor ist so zu verstehen, dass die Übertragung einer verfügbaren Referenzmenge nach Beendigung eines landwirtschaftlichen Pachtvertrags nur dann zugunsten des Verpächters erfolgen kann, wenn dieser entweder die Eigenschaft eines „Erzeugers" im Sinne von Artikel 9 Buchstabe c dieser Verordnung besitzt oder die verfügbare Referenzmenge nach Beendigung des Pachtvertrags auf einen Dritten überträgt, der diese Eigenschaft besitzt. Der Begriff „Erzeuger" im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3950/92 umfasst auch den Verpächter, der sich dazu verpflichtet, die Tätigkeit eines „Erzeugers" im Sinne von Artikel 9 Buchstabe c dieser Verordnung auszuüben, sobald der Pachtvertrag beendet ist.