SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 27. Februar 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. Die Vorlage des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg, um die es heute geht, betrifft — einmal mehr — die Gemeinschaftsregelung über die zusätzliche Abgabe für Milch, die 1984 durch Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 [1] eingeführt wurde, um strukturellen Überschüssen auf dem Markt für Milcherzeugnisse entgegenzuwirken.

2. Zur Bestimmung derjenigen Menge eines Erzeugers oder Käufers, die der Abgabe nicht unterliegt („Referenzmenge"), hat der Gemeinschaftsgesetzgeber in Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 [2] Regeln über das maßgebliche Referenzjahr niedergelegt, das hiernach eines der Kalenderjahre zwischen 1981 und 1983 sein kann.

3. Was die Situation der Landwirte angeht, die in dem jeweiligen Referenzjahr keine Erzeugung aufwiesen, da sie zuvor gegen Gewährung einer Prämie eine Nichtvermarktungs- oder Umstellungsverpflichtung nach der Verordnung Nr. 1078/77 [3] eingegangen waren, so hat der Gemeinschaftsgesetzgeber dem im Anschluß an die Urteile Mulder [4] und Von Deetzen [5] im Jahre 1989 durch eine namentlich in der Verordnung Nr. 764/89 [6] enthaltene Sonderregelung Rechnung getragen. Mit diesem Rechtsakt hat er die Verordnung Nr. 857/84 durch Einfügung eines Artikels 3a ergänzt.

4. Zu der genannten Sonderregelung, mit der der Gerichtshof schon häufig befaßt gewesen ist, gehört auch eine Durchführungsbestimmung zu der letztgenannten Verordnung, nämlich Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88 [7] i. d. F. der Verordnung Nr. 1033/89 [8], dessen Absatz 1 u. a. folgendes bestimmt:

„Der Antrag nach Artikel 3a Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 ist vom Er-

* Originalsprache: Deutsch.

1 — ABl. 1968 L 139, S. 12; Artikel 5c wurde eingefügt 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 (ABl. L 90, S. 10).

2 — Verordnung des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13).

3 — Verordnung des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung einer Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen und die Umstellung der Milchkuhbestände (ABl. L 131, S. 1).

4 — Urteil vom 28. April 1988 in der Rechtssache 120/86 (Mulder, Slg. 1988, 2321).

5 — Urteil vom selben Tage in der Rechtssache 170/86 (Von Deetzen, Slg. 1988, 2355).

6 — Verordnung des Rates vom 20. März 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 84, S. 2).

7 — Verordnung 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).

8 — Verordnung der Kommission vom 20. April 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates (ABl. L 110, S. 27).

zeuger bei der vom Mitgliedstaat genannten zuständigen Stelle nach den von diesem festgelegten Modalitäten zu stellen, sofern er nachweisen kann, daß er den zum Zeitpunkt der Genehmigung seines Prämienantrags gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1391/78 der Kommission[9] verwalteten Betrieb noch ganz oder teilweise bewirtschaftet."

5. Die Bedeutung dieser Vorschrift für den vorliegenden Fall ergibt sich aus dem zeitlichen Ablauf der Geschehnisse, die dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegen, sowie der angefochtenen Maßnahme des Beklagten des Ausgangsverfahrens (Beklagter).

6. Der Kläger des Ausgangsverfahrens (Kläger) bewirtschaftete bis Ende Oktober 1981 einen Milchviehbetrieb. Danach, beginnend mit dem 29. Oktober 1981, nahm er für einen Zeitraum von vier Jahren eine Prämie für die Umstellung des Milchviehbestands auf Bestände für Fleischerzeugung in Anspruch. Als der Umstellungszeitraum im Jahre 1985 ablief, war die Zusatzabgabenregelung schon in Kraft; allerdings konnte der Kläger, da er als einer der Landwirte, die von der Verordnung Nr. 1078/77 Gebrauch gemacht hatten, während des für die Bundesrepublik geltenden Referenzjahres (1983) keine Milch oder Milcherzeugnisse geliefert hatte, zunächst keine Referenzmenge erhalten. Später verpachtete er — aus gesundheitlichen Gründen, wie der Vorlagebeschluß angibt — alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und die Stallgebäude für die Zeit vom 1. Januar 1987 bis zum 31. Dezember 2006. Nach Erlaß der Verordnung Nr. 764/89 beantragte er dann (fristgerecht) die Zuteilung einer Referenzmenge nach dieser Verordnung (spezifische Referenzmenge), um zunächst, während des Pachtzeitraums, dem Pächter und danach seinen Kindern die Milchwirtschaft zu ermöglichen.

7. Diesen Antrag wiesen die Behörden des Beklagten zurück, da der Kläger die beantragte Menge nicht in vollem Umfang in seinem Betrieb erzeugen könne (vgl. Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 857/84). In dieser Weise gehen sie aufgrund von Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88 vor, wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, wenn der Milcherzeuger seinen Betrieb nach Ablauf des jeweiligen Nichtvermarktungs- oder Umstellungszeitraums verpachtet hat.

8. Nach erfolglosem Widerspruch rief der Kläger das vorlegende Gericht an, das uns um Vorabentscheidung über folgende Fragen gebeten hat:

1) Frage zur Auslegung des mit Artikel 1 Nr. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1033/89 der Kommission vom 20. April 1989 in die Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 eingefügten Artikels 3a:

Bewirtschaftet ein Erzeuger, der nach Ablauf des Umstellungszeitraums seinen Betrieb verpachtet hat, den zum Zeitpunkt der Genehmigung seines Prämienantrags verwalteten Betrieb noch?

9 — ABl. L 167, S. 45.

2) Frage zur Gültigkeit der in 1 genannten Regelung für den Fall, daß die erste Frage verneint wird:

Widerspricht das Erfordernis der Bewirtschaftung des Betriebs durch den Betriebsinhaber selbst höherrangigem Gemeinschaftsrecht?

B — Stellungnahme

Zur ersten Frage

9. Mit dieser Frage brauchen wir uns m. E. nicht lange zu beschäftigen. Den in Rede stehenden Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88 verstehe ich dahin, daß ein Landwirt einen Betrieb, den er bei Genehmigung seines Prämienantrags noch verwaltet hatte, zum Zeitpunkt seines Antrags auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge nicht mehr bewirtschaftete, wenn der Betrieb zu diesem Zeitpunkt an einen Dritten verpachtet war.

10. Der Begriff „bewirtschaften" bezeichnet nämlich, wie sich aus Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 ergibt, die Tätigkeit des „Erzeugers" in bezug auf den „Betrieb", wobei letzterer Begriff die Gesamtheit der in Rede stehenden Produktionseinheiten umschreibt. Schon nach allgemeinem Sprachgebrauch kann als Erzeuger aber nur angesehen werden, wer eigenverantwortlich über den Einsatz dieser Produktionseinheiten zum Zwecke der Produktion entscheiden kann. Daß dies nun auch für den hier anwendbaren Rechtsbegriff gilt, ergibt sich besonders deutlich aus der deutschen Fassung von Artikel 12 Buchstabe c Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 857/84 i. d. F. der Verordnung Nr. 764/89, wonach (hier für die Anwendung des Artikels 3a der erstgenannten Verordnung) als Erzeuger der „landwirtschaftliche Betriebsleiter" anzusehen ist. Die damit verbundene Voraussetzung, eigenverantwortlich über den Einsatz der Produktionseinheiten zum Zwecke der Produktion entscheiden zu können, erfüllt im Falle eines verpachteten Betriebs (im allgemeinen — vgl. aber den in der Rechtssache Ballmann, C-341/89, Slg. 1991, I-25, behandelten Sonderfall) nicht der Verpächter, sondern der Pächter. Danach bedeutet „bewirtschaften" den Einsatz der Produktionseinheiten durch den Pächter. Es kann somit nicht in der Verpachtung durch den Eigentümer bestehen.

11. Diese Auslegung wird durch Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 bestätigt. Denn schon nach dieser Vorschrift setzt die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge voraus, daß der Antragsteller die Erzeugereigenschaft hat. Insofern stellt die hier behandelte Vorschrift nur eine Bedingung klar, die schon in der genannten Verordnung des Rates enthalten ist[10]. Um eine bloße Klarstellung in dem genannten Sinne handelt es sich ebenfalls, soweit die hier in Rede stehende Vorschrift wie auch die dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1033/89 ausdrücken — um das Merkmal des Erzeugers in zeitlicher Hinsicht zu präzisieren —, daß dieser den Betrieb *bei Antragstellung* noch „bewirtschaften" muß (was ausgeschlossen ist, wenn er nicht mehr

10 — Für die Mitgliedstaaten, in denen die Formel B gilt, sieht Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 1546/88 in der Fassung der Verordnung Nr. 1033/89 die erforderlichen Konsequenzen für die Referenzmenge des Käufers vor.

über ihn „verfügt"). Denn auch diese Präzisierung ergibt sich bereits aus Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 857/84. Genauer gesagt bringen die Buchstaben a und b dieser Vorschrift den Grundsatz zum Ausdruck, daß einem Erzeuger, der seinen Betrieb entweder während des Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungszeitraums oder danach (vollständig) verpachtet hat, in seiner Eigenschaft als *Verpächter* kein Anspruch auf eine spezifische Referenzmenge zusteht. Für den Fall einer Verpachtung während des erstgenannten Zeitraums ergibt sich das eindeutig aus dem Buchstaben a [11], für den Fall einer nachträglichen Verpachtung aus Buchstabe b [12], wonach es erforderlich ist, „daß *sie* [die Antragsteller] die beantragte Referenzmenge in *ihrem Betrieb erzeugen können*" [13]. Letzteres setzt nicht nur voraus, daß entsprechende Produktionseinheiten vorhanden sind, sondern auch, daß der Antragsteller über sie verfügt. Ein Verpächter erfüllt diese Bedingung nicht.

12. In diesem Zusammenhang ist schließlich auf das Argument des Klägers einzugehen, wonach unter den Begriff des Erzeugers auch der Pächter subsumiert werden könne, da die Regelungen in bezug auf die Milchwirtschaft niemals auf die Person des Betriebsinhabers sondern auf den Betrieb und dessen Vorgaben abstellten und überdies die Referenzmenge einen übertragbaren Vermögenswert darstelle. Hierzu ist erstens zu bemerken, daß im vorliegenden Fall gerade nicht der Pächter sondern der Verpächter die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge begehrt. Zweitens stellt zwar die Gemeinschaftsregelung hinsichtlich des Anspruchs auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge in einem gewissen Umfang auf die Umstände des Betriebes ab, namentlich was die in dem Referenzzeitraum [14] gelieferten bzw. verkauften Mengen angeht, sie weist jedoch diesen Anspruch nur *Erzeugern* zu, Personen also, die als Betriebsleiter über den Einsatz der Produktionseinheiten entscheiden. Drittens ist dem Kläger zwar einzuräumen, daß die Referenzmenge nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften (Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 i. d. F. der Verordnung Nr. 590/85 [15]; Artikel 7 der Verordnung Nr. 1546/88) vom Verpächter auf den Pächter übergehen und dann — je nach den vereinbarten Pachtbedingungen — als übertragbarer Vermögenswert angesehen werden kann; dieser Übergang erfolgt jedoch, wenn er eintritt [16], nicht losgelöst von dem Betrieb, sondern, wie die genannten Vorschriften zeigen, nur gemeinsam mit diesem. Das Vorhaben, dem *Pächter* aufgrund einer dem *Kläger* — lange nach Beginn des Pachtverhältnisses — gewährten Referenzmenge die *Produktion zu ermöglichen*, ist mit diesem Prinzip unvereinbar.

11 — Dem entspricht folgender Abschnitt in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1033/89:
Verfügt der Erzeuger nämlich nicht mehr über den betreffenden Betrieb, so hat er im Sinne der Prämienregelung seine Absicht bekundet, die Milcherzeugung einzustellen (siehe 3. Begründungserwägung).

12 — Dem entspricht folgender Abschnitt in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1033/89:
Die Sonderregelung gilt in der Tat nur für Erzeuger, die, da ihre Betriebe in dem vom Mitgliedstaat gewählten Referenzjahr eine Verpflichtung einhalten mußten, für den betreffenden Betrieb keine Referenzmenge erhalten konnten. Mit dieser Regelung dürfen die Auswirkungen einer solchen Lage indes nur insoweit ausgeglichen werden, wie diese Lage noch unverändert ist (3. oder 4. Begründungserwägung, je nach Sprachfassung).

13 — Hervorhebung von mir; siehe auch die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 764/89.

14 — Artikel 3a Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84.

15 — Verordnung des Rates vom 26. Februar 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/74 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 68, S. 1).

16 — Vergleiche die Einschränkung in Artikel 3a Absatz 4 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 und hierzu das Urteil vom 22. Oktober 1991 in der Rechtssache 44/89, Von Deetzen, Slg 1991, I-5119).

13. Die erste Frage ist daher in dem eingangs genannten Sinne zu beantworten.

Zur zweiten Frage

14. *I.* — Im Rahmen dieser Gültigkeitsfrage bezweifelt das vorlegende Gericht zunächst die Vereinbarkeit mit Artikel 3a (gemeint ist Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe b) der Verordnung Nr. 857/84. Letzterer Artikel sehe nur vor, daß die beantragte Referenzmenge in dem Betrieb erzeugt werden könne. Hierzu darf ich auf meine Überlegungen zur ersten Frage verweisen und feststellen, daß Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88 — im Gegenteil — lediglich eine in der Ratsvorschrift bereits enthaltene Voraussetzung für die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge klarstellt. Das genannte Bedenken des vorlegenden Gerichts ist daher nicht begründet.

15. *II.* — Sodann wirft das vorlegende Gericht die Frage nach der Vereinbarkeit der Vorschrift mit höherrangigem Recht auf, nämlich mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Gleichbehandlung.

16. Dabei lassen sich zwei Reihen von Argumenten unterscheiden, die jeweils von einem Vergleich ausgehen. Zum einen wird, unter Hinweis auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes, auf einen Vergleich mit der Situation von Landwirten abgestellt, die nicht an dem Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungsprogramm der Gemeinschaft i. S. d. Verordnung Nr. 1078/77 teilgenommen haben. Zum anderen stützt sich das vorlegende Gericht, diesmal unter Bezugnahme auf das Diskriminierungsverbot, auf Beispiele, in denen die Situation des Klägers mit der anderer Teilnehmer dieses Programms verglichen wird.

17. Was den Vergleich mit der erstgenannten Gruppe von Landwirten angeht, so muß dieser in der Tat zum Zwecke der Anwendung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes vorgenommen werden. In bezug auf diesen Grundsatz hat nämlich der Gerichtshof in den genannten Urteilen Mulder[17] und Von Deetzen[18] entschieden,

„daß ... ein Wirtschaftsteilnehmer, der seine Erzeugung für eine bestimmte Zeit freiwillig eingestellt hat, nicht darauf vertrauen darf, daß er die Erzeugung unter denselben Bedingungen wie den vorher geltenden wiederaufnehmen kann und daß er eventuell inzwischen erlassenen marktpolitischen oder strukturpolitischen Bestimmungen nicht unterworfen wird".

Und weiter:

„Ein solcher Wirtschaftsteilnehmer darf aber, wenn er wie im vorliegenden Fall durch eine Handlung der Gemeinschaft dazu veranlaßt worden ist, die Vermarktung im Allgemeininteresse und gegen Zahlung einer Prämie für eine begrenzte Zeit einzustellen, darauf vertrauen, daß er nach dem Ende seiner Verpflichtung nicht Beschränkungen unterworfen wird, die ihn gerade deswegen *in besonderer Weise* beeinträchtigen, weil er die von der Gemeinschaftsrege-

17 — Randnrn. 23 und 24.
18 — Randnrn. 12 und 13.

lung gebotenen Möglichkeiten in Anspruch genommen hat." [19]

18. Ebenso ist ein derartiger Vergleich erforderlich, um einen Verstoß der Vorschrift gegen das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag konkretisierte [20] Diskriminierungsverbot festzustellen (einen Verstoß, der sich nach Ansicht des vorlegenden Gerichts im Hinblick auf die Situation anderer Landwirte ergeben könnte, die an dem Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungsprogramm der Gemeinschaft teilgenommen haben). Nach diesem Grundsatz ist die Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte nicht gestattet, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre [21].

19. Im folgenden soll daher die Situation des Klägers mit der der beiden Gruppen von Landwirten verglichen werden. Dabei ist wiederum zwischen den drei Zeitabschnitten zu unterscheiden, die im Vorlagebeschluß angesprochen werden, nämlich demjenigen vor Erlaß der Verordnung Nr. 764/89, nach Erlaß dieser Verordnung sowie nach Ablauf des Pachtverhältnisses.

20. 1) Was die Nachteile angeht, die Landwirten in der Situation des Klägers dadurch entstanden sind, daß sie *vor Erlaß der Verordnung Nr. 764/89* keine (spezifische) Referenzmenge erhalten und durch eigene Bewirtschaftung oder Verpachtung in der Zeit bis dahin ausnutzen konnten, so kommt als Maßstab des Vergleichs lediglich die Situation der Landwirte in Betracht, die an dem genannten Gemeinschaftsprogramm nicht teilgenommen haben. Hierzu genügt jedoch die Feststellung, daß diese vom Kläger gegebenenfalls erlittenen Nachteile nicht auf Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88, sondern darauf beruhen, daß es an einer Regelung für die Gruppe von Landwirten fehlte, der er angehört [22]. Bedenken gegen die Gültigkeit der hier behandelten Vorschrift lassen sich daraus nicht herleiten.

21. 2) a) Hinsichtlich der Zeit *ab Erlaß der Verordnung Nr. 764/89*, in der die begehrte Referenzmenge nach Meinung des Klägers nunmehr dazu dienen soll, dem *Pächter* die Milcherzeugung zu ermöglichen, ist zunächst auf den Vergleich mit den Landwirten einzugehen, die nicht an dem Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungsprogramm der Gemeinschaft teilgenommen haben.

22. Insoweit ergibt sich, daß der Kläger allenfalls durch Vorschriften beeinträchtigt sein könnte, die es *letzterem* unmöglich machen, eine solche Referenzmenge zu erhalten. Denn wenn ein Landwirt, der nach Erlaß der Verordnung Nr. 857/84 eine Referenzmenge innehatte, seinen Betrieb im Jahre 1987 für 20 Jahre verpachtet hätte, so hätte er diese Referenzmenge mit Beginn des Pachtverhältnisses gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 sowie Artikel 5 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1371/84 [23] (ebenso: Artikel 7 Nr. 1 der Ver-

19 — Hervorhebung von mir.

20 — Vergleiche zuletzt das Urteil vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache 177/90 (Kühn, Slg. 1992, I-35, Randnr. 18).

21 — Siehe z. B. Urteil vom 21. Februar 1990 in den verbundenen Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88 (Wuidart u. a., Slg. 1990, I-467, Randnr. 13).

22 — Zur Frage eines Schadensersatzanspruchs aus diesem Gesichtspunkt vergleiche insbesondere die verbundenen Rechtssachen C-104/89 und C-37/90, in denen Generalanwalt van Gerven am 28. Januar 1992 Schlußanträge vorgelegt hat; siehe dort namentlich Randnr. 33 (Urteil vom 19. Mai 1992, Slg. 1992, I-3061, I-3094).

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

ordnung Nr. 1546/88) an den Pächter verloren, der somit zum Zeitpunkt des klägerischen Antrags Inhaber der Referenzmenge gewesen wäre.

23. Diese Regelung bringt den allgemeinen Grundsatz zum Ausdruck, wonach — auch außerhalb der Verordnung Nr. 764/89 — im Verhältnis zwischen Verpächter und Pächter während der Dauer des Pachtverhältnisses nur letzterer als der „landwirtschaftliche Betriebsleiter" [24] Berechtigter einer Referenzmenge sein kann.

24. Soweit nun Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88 (i. d. F. der Verordnung Nr. 1033/89) den Anspruch eines *Verpächters* ausschließt, weil er den zum Zeitpunkt seines Prämienantrags verwalteten Betrieb nicht mehr bewirtschaftet, wird dieser Landwirt allein dadurch nicht schlechter gestellt als Berufskollegen, die der genannten Vergleichsgruppe angehören.

25. Da es nach dem Wortlaut der Vorlagefrage und dem Sachverhalt des Ausgangsverfahrens nur um die Rechtsfolgen geht, die die beanstandete Vorschrift für die Ansprüche des *Verpächters* anordnet, genügen die bisher angestellten Überlegungen m. E. schon, um die Zweifel des Gerichts a quo unter dem hier behandelten Gesichtspunkt zurückzuweisen.

26. Es seien aber noch einige wenige Bemerkungen zur Rechtsstellung des Pächters erlaubt, um aufzuzeigen, daß diese unter Berücksichtigung des berechtigten Vertrauens seines Rechtsvorgängers bestimmt werden muß, so daß der Schutz dieses Vertrauens nicht durch die Anwendung der vorhin dargestellten allgemeinen Grundsätze beeinträchtigt erscheint.

27. In der Tat könnte man auf den ersten Blick der Ansicht sein, daß Artikel 3a im vorliegenden Fall auch einen Anspruch des Pächters auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge ausschließt, da dieser den fraglichen Betrieb zum Zeitpunkt der Genehmigung des Prämienantrags gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1391/78 nicht verwaltete. In einer solchen Konsequenz käme die Tatsache zum Ausdruck, daß der landwirtschaftliche Betriebsleiter, der in dieser Eigenschaft eine wesentliche formale Voraussetzung für den Anspruch nach der Verordnung Nr. 764/89 erfüllt, ein anderer ist als derjenige, dessen berechtigtes Vertrauen Anlaß für die Regelung war.

28. Dieses Problem stellt sich bereits im Rahmen von Artikel 3a Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84. Denn stellt man dessen Unterabsätze 1 und 2 einander gegenüber, so kann der Eindruck entstehen, daß nur der Erzeuger Anspruch auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge hat, der *selbst* eine Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungsverpflichtung erfüllt hat. Die Konsequenz hieraus, daß im Falle von Betriebsübergaben gleich welcher Rechtsnatur, die *nach* Ablauf des Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungszeitraums stattfanden, als den Übernehmer logischerweise keine solche Verpflichtung mehr treffen konnte, dieser von der Zuteilung einer spezifischen Refe-

24 — Siehe die Definition des Begriffs „Erzeuger„in Artikel 12 Buchstabe c *Unterabsatz 1* der Verordnung Nr. 857/84.

renzmenge ausgeschlossen ist, könnte man durch Artikel 3a Absatz 2 Unterabsatz 3 mittelbar als bestätigt ansehen. Zu dieser Konsequenz hat sich allerdings der Gerichtshof in der Rechtssache Rauh[25] geäußert, in der der Eigentümer des Betriebes diesen nach Ablauf des Nichtvermarktungszeitraums in erbähnlicher Weise übertragen hatte. Er hat es als eine mit dem Vertrauensschutz unvereinbare Beschränkung des ursprünglichen Erzeugers angesehen, daß er nach Ablauf der von ihm eingegangenen Nichtvermarktungsverpflichtung den Vorteil der Zuteilung einer Referenzmenge nicht (im Rahmen einer erbähnlichen Übergabe) übertragen konnte (Randnr. 18). In Randnr. 19 des Urteils hat er hierzu ausgeführt:

„Diese Beschränkungen würden nun aber aufrechterhalten, wenn Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 dahin ausgelegt würde, daß er es diesem Erben oder Rechtsnachfolger genauso wie dem Erzeuger selbst unmöglich macht, die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge unter den in diesem Artikel vorgesehenen Voraussetzungen zu erlangen."

29. Im Ergebnis hat er daher Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 dahin ausgelegt,

„daß er unter den dort aufgestellten Voraussetzungen die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge an einen Erzeuger gestattet, der einen Betrieb im Wege der Erbfolge oder in erbähnlicher Weise nach Ablauf einer von seinem Rechtsvorgänger nach der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 des Rates vom 17. Mai 1977 eingegangenen Nichtvermarktungsverpflichtung übernommen hat."

30. Was das Problem angeht, daß der antragstellende Erzeuger nicht die in ihrem berechtigten Vertrauen geschützte Person ist[26], hat der Gerichthof festgestellt, daß mit den in Artikel 3a genannten Erzeugern

„über die Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs hinaus, die selbst eine Verpflichtung nach der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangen sind, auch diejenigen gemeint sind, die den Betrieb nach Ablauf der vom Betriebsinhaber eingegangenen Verpflichtung im Wege der Erbfolge oder in erbähnlicher Weise übernommen haben".

31. Sollten all diese Grundsätze auf den vorliegenden Fall übertragbar sein — wovon allerdings der Rat in seiner Änderungsverordnung Nr. 1639/91 (ABl. 1991 L 150, S. 35) nicht ausgegangen zu sein scheint —, so müßte nicht nur Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 entsprechend ausgelegt werden. Vielmehr müßte dem auch die Auslegung

25 — Urteil vom 21. März 1991 in der Rechtssache 314/89 (Rauh, Slg. 1991, I-1647).

26 — Wenn auch die Verordnung Nr. 764/89 als Reaktion auf die Urteile Mulder und Von Deetzen nur das berechtigte Vertrauen des Teilnehmers an dem Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungsprogramm im Auge hat, so kann im Einzelfall die Prüfung geboten sein, ob das Gemeinschaftsrecht auch ein eventuelles Vertrauen des Pächters/Käufers schützt, der den Betrieb nach Ablauf des Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungszeitraums übernommen hat. Dieser Frage braucht hier jedoch nicht nachgegangen zu werden.

von Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88 folgen, so daß dessen Voraussetzungen als erfüllt gelten würden, wenn der Verpächter als Rechtsvorgänger des Pächters, der die Zuteilung der Referenzmenge begehrt, den Betrieb bei Genehmigung des Prämienantrags verwaltet hat.

32. Somit muß die Rechtsstellung des Pächters nach Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88 unter Beachtung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes ermittelt werden. Es kann daher nicht gegen diesen Grundsatz verstoßen, den Verpächter auf die dort konkretisierte allgemeine Regel zu verweisen, daß während des Pachtverhältnisses im Verhältnis zwischen ihm und dem Pächter, wenn überhaupt, nur letzterer Berechtigter einer Referenzmenge sein kann.

33. Zusammenfassend meine ich, daß die gerügte Vorschrift, soweit sie hier bedeutsam ist, den Kläger hinsichtlich des Zeitraums nach Erlaß der Verordnung Nr. 764/89 nicht schlechter stellt als die Gruppe von Landwirten, die nicht von der Verordnung Nr. 1078/77 Gebrauch gemacht und die, nach Zuteilung einer Referenzmenge, ihren Betrieb im Jahre 1987 verpachtet haben. Ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes scheidet daher in diesem Zusammenhang aus.

34. b) Was nun den Vergleich mit anderen Landwirten angeht, die ebenfalls an dem Gemeinschaftsprogramm teilgenommen haben, so führt das vorlegende Gericht hierzu beispielhaft Situationen solcher Landwirte an, die ihren Betrieb bei Antragstellung (noch) nicht verpachtet hatten.

35. aa) In dem einen Beispiel wird der Situation des Klägers die eines Landwirtes gegenübergestellt, der den Betrieb im Hinblick auf seine gesundheitlichen Schwierigkeiten, anders als der Kläger, nicht verpachtet, sondern mit Hilfe einer Arbeitskraft bewirtschaftet hat. Das vorlegende Gericht meint, kleine Betriebe, für die es schwieriger sei, eine Arbeitskraft einzustellen, seien möglicherweise bei gesundheitlichen Schwierigkeiten des Betriebsinhabers schlechter gestellt als größere Betriebe.

36. Hierzu ist vorab festzustellen, daß der Kläger in der Tat mangels Verpachtung (unter den übrigen Voraussetzungen des Artikels 3a der Verordnung Nr. 857/84) Anspruch auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge hätte. Daß er dagegen als Verpächter keinen solchen Anspruch hat, ist wie gezeigt, als solches nur Ausdruck eines allgemeinen Prinzips, das der gesamten Milchquotenregelung zugrunde liegt.

37. So betrachtet wäre die Benachteiligung kleinerer Betriebe, die das vorlegende Gericht befürchtet, keineswegs auf den Anwendungsbereich des Artikels 3a der Verordnung Nr. 1546/88 beschränkt, sondern wäre ein der gesamten Regelung anhaftender Mangel.

38. Um das Bedenken des vorlegenden Gerichts in diesem Lichte beurteilen zu können, ist daher zum einen festzustellen, ob der vorgenannte allgemeine Grundsatz (und damit zwangsläufig auch die hier in Rede stehende Vorschrift) kleinere Betriebe diskriminiert. Diese Frage sollte klar verneint werden. Solange gewährleistet ist, daß in einer solchen Situation der Pächter Inhaber einer Referenzmenge ist oder jedenfalls Anspruch auf eine solche hat, fügt die Regelung den wirtschaftlichen Unterschieden, die zwischen Eigenbewirtschaftung und Verpachtung liegen, nichts hinzu. Die Nachteile, denen ein kleinerer Betrieb in bezug auf die Einstellung von Arbeitskräften ausgesetzt sein könnte, sind somit nur solche, die er ohnehin zu tragen hat.

39. Daraus ergibt sich zum anderen, daß eine spezifische, über diesen Rahmen hinausgehende Benachteiligung eines Landwirts in der Situation des Klägers allenfalls durch diejenigen Vorschriften eintreten kann, nach denen dem *Pächter* keine spezifische Referenzmenge zugeteilt wird. Hierzu darf ich jedoch auf meine Überlegungen betreffend den Vergleich mit Landwirten verweisen, die nicht an dem Gemeinschaftsprogramm nach der Verordnung Nr. 1078/77 teilgenommen haben, und betonen, daß bei der Beurteilung dieser Ansprüche die Grundsätze des höherrangigen Rechts zu beachten sind, zu denen auch das Diskriminierungsverbot zählt.

40. Unter diesen Umständen kann ich nicht feststellen, daß Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88, soweit er die Bewirtschaftung durch den Antragsteller voraussetzt, Landwirte in der Situation des Klägers gegenüber jenen diskriminiert, die ihren Betrieb mit einer Arbeitskraft weiter bewirtschaften konnten.

41. bb) Das vorlegende Gericht wirft weiter die Frage auf, ob es eine Diskriminierung des Klägers darstelle, daß es „vom zufälligen Zeitpunkt der Verpachtung abhängt, ob der Erzeuger eine besondere Situation als Nichtvermarkter geltend machen kann oder nicht". Hierzu führt es aus, daß der Kläger, hätte er seinen Betrieb noch nicht verpachtet, derzeit Anspruch auf Zuteilung einer vorläufigen Anlieferungsreferenzmenge geltend machen könne. Nach der Zuteilung, so führt das Gericht fort, könnte er den Betrieb unter Freisetzung einer bestimmten Menge verpachten.

42. Hierzu genügt die Feststellung, daß die Überlegungen des iudex a quo von einer unrichtigen Prämisse ausgehen, wie die Kommission zu Recht ausführt. Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 sieht in seinem Absatz 4 Unterabsatz 2 vor, daß die spezifische Referenzmenge der Gemeinschaftsreserve zugeführt wird, wenn der Betrieb vor Ablauf des achten Anwendungszeitraums der Zusatzabgabenregelung (also vor dem 1. April 1992) verkauft oder verpachtet wird. In diesem Falle hätte also nicht nur der Kläger die spezifische Referenzmenge verloren, sondern diese wäre, anstatt auf den Pächter überzugehen, der Gemeinschaftsreserve zugeführt worden [27].

27 — Zur Frage der Gültigkeit dieser Regelung s. das Urteil vom 22. Oktober 1991 in der Rechtssache C-44/89 (Von Deetzen, a. a. O., insbesondere Randnr. 33).

43. 3) Schließlich tritt auch hinsichtlich der Zeit nach Ablauf des Pachtverhältnisses durch die hier in Rede stehende Regelung kein Nachteil auf seiten des Klägers ein, der gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes oder das Diskriminierungsverbot verstoßen könnte. Zu diesem Zeitpunkt wird der Kläger nämlich die Voraussetzungen dieser Regelung erfüllen. Sollte er, bei unveränderten Rechtsvorschriften, dennoch keinen Anspruch auf Zuteilung einer Referenzmenge haben, so läge dies nicht daran, daß es an diesen Voraussetzungen zu einem früheren Zeitpunkt einmal gefehlt hat. Ein solcher Nachteil hätte vielmehr andere rechtliche Ursachen. So wird zu diesem Zeitpunkt zu prüfen sein, ob die Anwartschaft auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge, die er vor Verpachtung innehatte, anstatt auf seinen Pächter überzugehen, untergegangen ist, so daß sie auch nicht nach Ablauf des Pachtverhältnisses an ihn zurückfallen konnte [28]. Auch könnte sich die Frage stellen, ob ihm entgegengehalten werden kann, wenn sein Pächter innerhalb der Frist gemäß Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 keinen Antrag gestellt hat. Sollte sich aus einem dieser Gesichtspunkte ergeben, daß der Kläger keinen Anspruch auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge hat, so hätte dies indessen nichts mit der hier beanstandeten Regelung zu tun. Auch angesichts der Rechtsfolgen, die für die Zeit nach Ablauf des Pachtvertrages möglicherweise zu erwarten sind, vermag ich eine mit dem Gleichheitsgrundsatz oder dem Vertrauensschutz unvereinbare Wirkung des Erfordernisses, um das es hier geht, nicht zu erkennen.

2. Die Prüfung der zweiten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der genannten Vorschrift, soweit es die in der Antwort auf die erste Frage genannte Rechtslage betrifft, beeinträchtigen könnte.

C — Schlußantrag

44. Alle diese Überlegungen veranlassen mich, Ihnen folgende Entscheidung vorzuschlagen:

1. Artikel 3a der Verordnung Nr. 1546/88 i. d. F. der Verordnung Nr. 1033/89 ist dahin auszulegen, daß ein Landwirt einen Betrieb, den er bei Genehmigung seines Prämienantrags noch verwaltet hatte, zum Zeitpunkt seines Antrags auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge nicht mehr bewirtschaftete, wenn der Betrieb zu diesem Zeitpunkt an einen Dritten verpachtet war.

2. Die Prüfung der zweien Vorlagegrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der genannten Vorschrift, soweit es die in der Antwort auf die erste Frage genannte Rechtslage betrifft, beeinträchtigen könnte.

28 — Zur Rechtslage nach Ablauf eines Pachtverhältnisses vergleiche Artikel 7 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1546/88 und (zu dessen Vorläufer, dem Artikel 5 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1371/84) das Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache C-5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 15) sowie das Urteil vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (Kühn, a. a. O., Randnr. 22).