URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
14. Juli 1994 *

In der Rechtssache C-351/92

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht Düsseldorf in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Manfred Graff

gegen

Hauptzollamt Köln-Rheinau

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit der Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch, wie sie sich aus der 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) und der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13) ergibt,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida, der Richter D. A. O. Edward, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias und M. Zuleeg (Berichterstatter),

Generalanwalt: W. Van Gerven
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— des Klägers des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen Ernst Handschumacher, Gerda Blume, Johannes Handschumacher und Regina Möhring, Düsseldorf,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch Rechtsberater Arthur Brautigam als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Dierk Booß als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Rates und der Kommission in der Sitzung vom 18. November 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Dezember 1993,

folgendes

Urteil

1 Das Finanzgericht Düsseldorf hat mit Beschluß vom 21. August 1992, beim Gerichtshof eingegangen am 9. September 1992, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung und der Gültigkeit der Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch, wie sie sich aus der 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) und der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13) ergibt, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen einem in Deutschland nahe der belgischen Grenze ansässigen Milcherzeuger (im folgenden: Kläger) und dem Hauptzollamt Köln-Rheinau (im folgenden: Beklagter) über die Frage, ob eine in einem Betrieb in Belgien erzeugte Milchmenge bei der Berechnung der von den deutschen Behörden zuzuteilenden Referenzmenge zu berücksichtigen ist.

3 Zur Beschränkung der Erzeugung von Milch und Milcherzeugnissen in der Gemeinschaft wurde mit der Verordnung Nr. 856/84 ein Artikel 5c in die Verordnung Nr. 804/68 aufgenommen, dessen Absatz 1 bestimmt, daß für fünf aufeinanderfolgende Zeiträume von zwölf Monaten ab 1. April 1984 bei den Erzeugern (Formel A) oder den Käufern (Formel B) von Kuhmilch, die eine bestimmte Referenzmenge überschreiten, eine zusätzliche Abgabe erhoben wird.

4 Gemäß Artikel 5c Absatz 3

„darf die Summe der ... Referenzmengen eine Gesamtgarantiemenge in Höhe der Summe der Milchmengen, die in jedem Mitgliedstaat im Kalenderjahr 1981 an

Milch oder andere Milcherzeugnisse be-oder verarbeitende Unternehmen geliefert wurden, zuzüglich 1 % nicht überschreiten".

Belgien und Deutschland wurde so eine Gesamtgarantiemenge von 3 106 000 t und von 23 248 000 t zugeteilt.

5 Diese Bestimmungen sind mit der Verordnung Nr. 857/84 durchgeführt worden. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung entsprechen die den Erzeugern zuzuteilenden individuellen Referenzmengen in Staaten, die die Formel A gewählt haben, der Milch-oder Milchäquivalenzmenge, die von dem fraglichen Erzeuger im Kalenderjahr 1981 geliefert wurde, zuzüglich 1 %. Jedoch können die Staaten gemäß Artikel 2 Absatz 2 für die Festsetzung der Referenzmengen auf das Kalenderjahr 1983 abstellen, sofern auf diese Mengen ein Prozentsatz angewendet wird, „der so festgesetzt wird, daß die in Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 definierte Garantiemenge nicht überschritten wird".

6 Belgien und die Bundesrepublik Deutschland haben sich für die Formel A entschieden und von der Möglichkeit nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 Gebrauch gemacht, 1983 als Referenzjahr für die Berechnung der individuellen Referenzmengen zu wählen. Daher ist in Deutschland gemäß § 4 Absatz 2 Satz 2 1. Halbsatz der Milchgarantiemengenverordnung (MGVO) eine Kürzung zum Ausgleich der von 1981, dem in der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 gewählten Referenzjahr, bis 1983 eingetretenen Erhöhung vorgesehen. Diese Kürzung ist um so höher, je mehr der betroffene Erzeuger seine Milcherzeugung zwischen 1981 und 1983 gesteigert hat.

7 Aus dem Vorlagebeschluß ergibt sich, daß der Kläger die in seinem deutschen Betrieb erzeugte Milch an die Molkereigenossenschaft Milchversorgung Rheinland eG liefert.

8 Ende 1981 übernahm er die Bewirtschaftung eines in Belgien gelegenen Betriebs als Unterpächter. Dieser Betrieb, dessen Pächterin seine Mutter war, gehörte seinen Großeltern. In diesem Betrieb wurden 1981 91 869 l Milch erzeugt, die an die Walhorn Eupener Genossenschaftsmolkerei in Walhorn (Belgien) geliefert wurden. Diese Menge stellte gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung der Erzeugung um 70 000 kg dar. 1982 dagegen fiel die Milchmenge auf 8 000 l, und 1983 wurde in dem Betrieb keine Milch mehr erzeugt.

9 1984 teilte die Milchversorgung Rheinland dem Kläger für den Zwölfmonatszeitraum 1984/85 eine Referenzmenge von 368 900 kg zu. Dabei wurde die 1981 und 1983 gelieferte Milchmenge von 405 305 und 398 796 kg zugrunde gelegt. Die erstgenannte Menge setzt sich aus der im Betrieb in Deutschland erzeugten Milchmenge — 335 305 kg — und weiteren 70 000 kg, der Steigerung der Erzeugung im belgischen Betrieb im Jahr 1981, zusammen.

10 Ende der achtziger Jahre stellte sich im Rahmen von Prüfungen bei der Milchversorgung Rheinland heraus, daß die deutsche Erzeugung des Klägers 1981 nur 335 305 kg Milch betragen hatte. Der Beklagte, der es ablehnte, bei der Festsetzung des Abzugs nach der MGVO die in Belgien erzeugten 70 000 kg zu berücksichtigen, nahm die ursprüngliche Referenzmenge zurück und setzte sie mit Wirkung vom 2. April 1984 in Höhe von 349 000 kg neu fest. Gegen diese rückwirkende Kürzung um 19 900 kg wendet sich der Kläger.

11 Nach erfolglosem Einspruch beim Beklagten rief der Kläger das Finanzgericht an. Dieses äußert in seinem Vorlagebeschluß Zweifel an der Art und Weise, in der die deutschen Behörden die Referenzmenge festsetzten. Es führt dazu aus, daß sich der Abzug gemäß § 4 Absatz 2 Satz 2 2. Halbsatz MGVO verringere, wenn der Erzeuger einen anderen Betrieb übernommen habe; die Erzeugung des übernommenen Betriebs sei dann zusätzlich zu seiner eigenen zu berücksichtigen. Folglich wäre die dem Kläger ursprünglich zugeteilte Referenzmenge zutreffend gewesen, wenn dieser 1981 einen in Deutschland gelegenen Betrieb gepachtet hätte. Das

Finanzgericht wirft daher die Frage auf, ob die Nichtberücksichtigung der Lieferungen des belgischen Betriebs nicht gegen den Gleichheitssatz, insbesondere gegen Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, verstößt.

12 Es hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Widerspricht bei der Festsetzung der Referenzmenge die Nichtberücksichtigung der Milcherzeugung eines übernommenen und mitbewirtschafteten Betriebs, der in einem anderen Mitgliedstat liegt, dem Gleichheitssatz und Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, wenn nur der Umstand, daß der übernommene und mitbewirtschaftete Betrieb in dem anderen Mitgliedstaat liegt, die sonst nach nationalem Recht gewährte Berücksichtigung mit der Folge einer höheren Referenzmenge ausschließt?

13 Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht im Kern wissen, ob ein Mitgliedstaat gegen den Gleichheitssatz und gegen Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag verstößt, wenn er es ablehnt, bei der Festsetzung der Referenzmenge eines in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Erzeugers die in einem Betrieb in einem anderen Mitgliedstaat erzeugten Milchmengen zu berücksichtigen, und ihm folglich eine geringere Referenzmenge zuteilt.

14 Gemäß Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag hat die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu schaffende gemeinsame Organisation der Agrarmärkte „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen".

15 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört (Urteile vom

10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90, Kühn, Slg. 1992, I-35, Randnr. 18, und vom 27. Januar 1994 in der Rechtssache C-98/91, Herbrink, Slg. 1994, I-223, Randnr. 27). Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre (Urteile vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch, Slg. 1986, 3477, Randnr. 9, und vom 21. Februar 1990 in den Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88, Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 13).

16 Diese Regel gilt auch für nationale Vorschriften der fraglichen Art, die zur Durchführung der Gemeinschaftsregelung für Milch erlassen werden und das Verfahren für die Berechnung der Referenzmenge festlegen.

17 Nach ständiger Rechtsprechung haben nämlich auch die Mitgliedstaaten die Erfordernisse, die sich aus dem Schutz der Grundrechte und-prinzipien in der Gemeinschaftsrechtsordnung ergeben, bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten und müssen diese deshalb, soweit irgend möglich, in Übereinstimmung mit den genannten Erfordernissen anwenden (Urteile vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88, Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 19, und vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-2/92, Bostock, Slg. 1994, I-955, Randnr. 16).

18 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich insbesondere, daß Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag für alle Maßnahmen gilt, die die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte betreffen, unabhängig davon, welche Behörde sie erläßt. Sie ist deshalb auch für die Mitgliedstaaten verbindlich, wenn diese die Marktorganisation durchführen (Urteil Klensch, a. a. O., Randnr. 8).

19 Im vorliegenden Fall wird, wie bereits das vorlegende Gericht festgestellt hat, ein Erzeuger, der wie der Kläger einen Betrieb in einem anderen Mitgliedstaat übernommen hat, aufgrund der nationalen Rechtsvorschriften schlechter gestellt als ein

Erzeuger, der einen Betrieb im Inland übernommen hat. Im letztgenannten Fall verringert sich nämlich der Abzug von der Referenzmenge dadurch, daß bei dem Erzeuger, der einen anderen Betrieb übernommen hat, die Erzeugung dieses Betriebs seiner eigenen Erzeugung hinzuzurechnen ist, während dies nicht der Fall ist, wenn der übernommene Betrieb in einem anderen Mitgliedstaat gelegen ist.

20 Da vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden, ist zu prüfen, ob diese auf der Belegenheit des zweiten Betriebs beruhende unterschiedliche Behandlung im Rahmen der Referenzmengenregelung objektiv gerechtfertigt ist.

21 Zu dieser Regelung ist zunächst zu sagen, daß nach der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 856/84 die für die Gemeinschaft festgesetzte Gesamtgarantiemenge auf die Mitgliedstaaten anhand der Milchlieferungen des Kalenderjahres 1981 in ihrem jeweiligen Gebiet aufgeteilt wurde. Da die dem jeweiligen Mitgliedstaat auf diese Weise zugeteilte Gesamtmenge die Milcherzeugung in diesem Staat begrenzt, darf die Summe der den einzelnen Erzeugern zugeteilten Referenzmengen diese Begrenzung nicht überschreiten. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 857/84 auch die zusätzlichen Referenzmengen nur im Rahmen der Garantiemenge gewährt werden können.

22 Bei der Aufteilung der Gesamtgarantiemengen auf die einzelnen Erzeuger legten einige Staaten die von dem jeweiligen Betroffenen 1981 erzeugte Milchmenge zugrunde, andere, wie z. B. Deutschland und Belgien, stellten, wie es ihnen Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 gestattete, auf die Milcherzeugung des jeweiligen Betroffenen im Jahr 1983 ab. Folglich wendeten diese beiden Staaten auf diese Mengen einen Kürzungssatz an, um trotz des Anstiegs der Erzeugung zwischen 1981 und 1983 insgesamt die Gesamtgarantiemenge nicht zu überschreiten.

23 Müßten die Mitgliedstaaten entsprechend dem Dafürhalten des vorlegenden Gerichts bei der Festsetzung der individuellen Referenzmengen von inländischen Erzeugern in anderen Mitgliedstaaten erzeugte Mengen berücksichtigen, so würde dieses Berechnungssystem in seiner Gesamtheit verfälscht, und es wäre in keiner Weise gewährleistet, daß die den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5c Absatz 3 zugeteilten Garantiemengen eingehalten würden.

24 Der vom vorlegenden Gericht erwähnte Umstand, daß die Auswirkungen der Berücksichtigung der in einem anderen Mitgliedstaat erzeugten Milchmenge auf die Gesamtgarantiemenge des betreffenden Mitgliedstaats im vorliegenden Fall geringfügig wären, ist insofern nicht von Belang.

25 Das zugrundegelegte Berechnungsverfahren kann nämlich nicht deshalb als allgemein zulässig angesehen werden, weil es sich etwa in einem Einzelfall nicht nachteilig auswirkt. Wäre der betreffende Mitgliedstaat bereit, im Ausland erzeugte Milchmengen zu berücksichtigen, so wäre bei einer Häufung der Fälle der vorliegenden Art die Gefahr groß, daß die ihm zugeteilte Gesamtgarantiemenge überschritten würde.

26 Nach alledem ist die Weigerung eines Mitgliedstaats, bei der Festsetzung der individuellen Referenzmenge die 1981 in einem anderen Mitgliedstaat erzeugte Milchmenge zu berücksichtigen, durch das mit der Referenzmengenregelung angestrebte Ziel, die gemeinschaftliche Milcherzeugung zu begrenzen, gerechtfertigt.

27 Dieses Ergebnis steht auch nicht im Widerspruch zum Urteil vom 10. Juli 1991 in den Rechtssachen C-90/90 und C-91/90 (Neu, Slg. 1991, I-3617). In diesen Rechtssachen ging es um eine Kürzung der nach der Formel B zugeteilten individuellen

Referenzmenge wegen eines Wechsels in der Zugehörigkeit zu einer Molkerei in einem Fall, in dem alle Wirtschaftsteilnehmer anders als hier in demselben Mitgliedstaat wohnten. Deshalb spielte die Notwendigkeit, für die Einhaltung der Gesamtgarantiemenge des betreffenden Mitgliedstaats Sorge zu tragen, dabei keine Rolle.

28 Nach alledem braucht offensichtlich nicht mehr auf das Argument der Kommission eingegangen zu werden, daß die Berücksichtigung von in anderen Mitgliedstaaten erzeugten Milchmengen bei der Berechnung der Referenzmenge die Kontrolle erschweren würde.

29 Auf die Vorlagefrage ist daher zu antworten, daß es dem Gleichheitssatz und Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag nicht widerspricht, wenn bei der Festsetzung der Referenzmenge die Milcherzeugung eines übernommenen und mitbewirtschafteten Betriebs, der in einem anderen Mitgliedstaat liegt, nicht berücksichtigt wird und nur der Umstand, daß der übernommene und mitbewirtschaftete Betrieb in einem anderen Mitgliedstaat liegt, die sonst nach nationalem Recht gewährte Berücksichtigung mit der Folge einer höheren Referenzmenge ausschließt.

Kosten

30 Die Auslagen des Rates der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben,

sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Finanzgericht Düsseldorf mit Beschluß vom 21. August 1992 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Es widerspricht nicht dem Gleichheitssatz und Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, wenn bei der Festsetzung der Referenzmenge die Milcherzeugung eines übernommenen und mitbewirtschafteten Betriebs, der in einem anderen Mitgliedstaat liegt, nicht berücksichtigt wird und nur der Umstand, daß der übernommene und mitbewirtschaftete Betrieb in einem anderen Mitgliedstaat liegt, die sonst nach nationalem Recht gewährte Berücksichtigung mit der Folge einer höheren Referenzmenge ausschließt.

Moitinho de Almeida Edward Joliet

Rodríguez Iglesias Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Juli 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

Moitinho de Almeida