1. Das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag ist nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört und nach dem vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre. Es gilt für alle Maßnahmen, die die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte betreffen, unabhängig davon, welche Behörde sie erläßt, und ist deshalb auch für die Mitgliedstaaten verbindlich, wenn sie die Marktorganisation durchführen. Nach diesem Diskriminierungsverbot ist es einem Mitgliedstaat insbesondere verwehrt, das Jahr 1981 als Referenzjahr im Sinne von Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 über die Anwendung der zusätzlichen Abgabe auf Milch zu wählen, wenn die Anwendung dieser Option in seinem Hoheitsgebiet angesichts der besonderen Verhältnisse auf seinem Markt eine Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft zur Folge hat.

2. Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 über die Anwendung der zusätzlichen Abgabe auf Milch darf ein Mitgliedstaat, der das Jahr 1981 als Referenzjahr im Sinne dieser Bestimmung gewählt hat, außer in den in der Regelung ausdrücklich vorgesehenen Fällen die Referenzmenge der Käufer nicht in der Weise festsetzen, daß auf die von ihnen in diesem Jahr gekaufte Milchmenge ein je nach der Menge der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabenpflichtigen angepaßter Prozentsatz angewendet wird.

3. Eine Bestimmung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts ist im Falle ihrer Auslegungsbedürftigkeit möglichst so auszulegen, daß sie mit dem EWG-Vertrag vereinbar ist.

4. Nach der Verordnung Nr. 857/84 über die Anwendung der zusätzlichen Abgabe auf Milch darf ein Mitgliedstaat, der die Formel B gewählt hat, nicht beschließen, die individuelle Referenzmenge eines Erzeugers, der seine Tätigkeit eingestellt hat, der Referenzmenge des Käufers, den dieser Erzeuger zum Zeitpunkt der Einstellung mit Milch beliefert hat, zuzuschlagen, anstatt diese Menge der nationalen Reserve hinzuzufügen.

SITZUNGSBERICHT

in den verbundenen Rechtssachen 201 und 202/85 *

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. *Die einschlägige gemeinschaftsrechtliche Regelung*

a) Mit der Verordnung 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) wurde die Verordnung Nr. 804/68 durch einen Artikel 5 c ergänzt. Durch diese Bestimmung wurde zur Regulierung des Wachstums der Milcherzeugung unter Be-

* Verfahrenssprache: Französisch.

rücksichtigung der Erfordernisse notwendiger struktureller Entwicklungen und Anpassungen eine zusätzliche Abgabe zu Lasten der Erzeuger oder der Käufer von Kuhmilch eingeführt.

Nach Absatz 1 der neuen Bestimmung wird die Abgaberegelung in den einzelnen Regionen der Mitgliedstaaten nach einer der folgenden Formeln durchgeführt:

— Nach der Formel A wird die Abgabe von den Milcherzeugern für die an einen Käufer gelieferten Milchmengen gezahlt, die die zu bestimmende Referenzmenge überschreiten;

— nach der Formel B wird die Abgabe von den Käufern von Milch oder anderen Milcherzeugnissen (Molkereien) auf die von den Erzeugern gelieferten Milchmengen gezahlt, die die zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. Der abgabenpflichtige Käufer hat diese Abgabe allein auf die Erzeuger abzuwälzen, die ihre Lieferungen erhöht haben, und zwar im Verhältnis zu ihrem Beitrag an der Überschreitung der Referenzmenge des Käufers.

Mit der fraglichen Regelung wurde auch eine Gemeinschaftsreserve eingerichtet, um die Garantiemengen der Mitgliedstaaten zu ergänzen, in denen die Durchführung der Abgaberegelung besondere Schwierigkeiten mit sich bringt, die deren Versorgungs- oder Erzeugungsstruktur beeinträchtigen können (Artikel 5 c Absatz 4).

b) Durch die ergänzende Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13) wurde die Abgabe bei Anwendung der Formel A auf 75 % des Milchrichtpreises und bei Anwendung der Formel B auf 100 % des Milchrichtpreises festgesetzt (Artikel 1 Absatz 1).

Mit dieser Verordnung wurde außerdem die in der Grundregelung genannte Referenzmenge festgesetzt. Dazu bestimmt Artikel 2:

„1. Die in Artikel 5 c Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 genannte Referenzmenge entspricht der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die von dem Erzeuger im Kalenderjahr 1981 geliefert wurde (Formel A) oder der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die von einem Käufer im Kalenderjahr 1981 gekauft worden ist (Formel B), zuzüglich 1 %.

2. Die Mitgliedstaaten können jedoch vorsehen, daß die Referenzmenge nach Absatz 1 auf ihrem Gebiet der im Kalenderjahr 1982 oder im Kalenderjahr 1983 gelieferten Milch- oder Milchäquivalenzmenge unter Anwendung eines Prozentsatzes entspricht, der so festgesetzt wird, daß die in Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 definierte Garantiemenge nicht überschritten wird. Dieser Prozentsatz kann je nach der Menge der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabenpflichtigen, der Entwicklung der Lieferungen in bestimmten Regionen zwischen 1981 und 1983 oder der Entwicklung der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabenpflichtigen im selben Zeitraum angepaßt werden, und zwar zu Bedingungen, die nach den Verfahren des Artikels 30 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 festzulegen sind.

3. ...“

Die Mitgliedstaaten sind befugt, im Rahmen der Umstrukturierung der Milcherzeugung entweder Erzeugern, die sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichten, eine Vergütung zu gewähren oder Erzeugern unter bestimmten Voraussetzungen eine zusätzliche Referenzmenge zuzuwei-

sen. Die freigesetzten Referenzmengen werden erforderlichenfalls der Reserve hinzugefügt, die der Mitgliedstaat innerhalb seiner Garantiemenge bildet (Artikel 4 Absätze 1 und 2 sowie Artikel 5 der Verordnung Nr. 857/84). Im übrigen können die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen für einen begrenzten Zeitraum die von Erzeugern oder Käufern nicht genutzten Referenzmengen Erzeugern oder Käufern zuteilen, die ihre eigene Referenzmenge überschritten haben (Artikel 4 a der Verordnung Nr. 857/84 in der Fassung der Verordnung Nr. 590/84 des Rates vom 26. Februar 1985, ABl. L 68, S. 1).

Schließlich können die Mitgliedstaaten bei Anwendung der Formel B (Abgabepflicht der Käufer) unter bestimmten Voraussetzungen die erforderlichen Schritte unternehmen, um den Käufern von Milch und Milcherzeugnissen die Verwaltung der ihnen zugewiesenen Referenzmengen zu ermöglichen; dies schließt die Zuteilung und Neuzuteilung der Mengen ihrer Erzeuger ein (Artikel 8 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 10 der Verordnung Nr. 857/84).

c) Mit der Verordnung Nr. 1371/84 vom 16. Mai 1984 (ABl. L 132, S. 11) erließ die Kommission auf der Grundlage der Verordnungen des Rates die Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe.

2. *Die luxemburgische Regelung zur Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung*

Die vorerwähnte gemeinschaftsrechtliche Regelung wurde im Großherzogtum Luxemburg unter anderem durch die großherzogliche Verordnung vom 3. Oktober 1984 über die Anwendung der Regelung einer zusätzlichen Abgabe auf Milch im Großherzogtum Luxemburg (Mémorial 1984, S. 1486) durchgeführt.

Diese Verordnung übernimmt die Formel B (Artikel 1). Sie bestimmt die Referenzmengen der Käufer auf der Grundlage der 1981 gekauften Mengen; auf diese Basismengen werden jedoch bestimmte Koeffizienten angewendet, die der Entwicklung der zwischen 1981 und 1983 an die verschiedenen Käufer gelieferten Milchmengen im Verhältnis zur durchschnittlichen Entwicklung der Lieferungen in Luxemburg Rechnung tragen (Artikel 2).

Die großherzogliche Verordnung legt auch fest, wie die Abgabe, die der Käufer bei Überschreitung seiner Referenzmenge gegebenenfalls zu zahlen hat, auf die Erzeuger abgewälzt wird. Sie geht insoweit von dem Grundsatz aus, daß die individuelle Basismenge des Erzeugers in bezug auf die von ihm 1981 getätigten Lieferungen festgesetzt, jedoch unter Berücksichtigung der 1983 getätigten Lieferungen angepaßt wird. Überschreitet die Summe der so errechneten individuellen Referenzmengen die Referenzmenge des Käufers, so gehen die fehlenden Mengen zu Lasten aller individuellen Referenzmengen im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Umfang. Dagegen bildet der nicht zugewiesene Teil der Referenzmenge des Käufers eine „Reserve des Käufers", die dieser nur nach Maßgabe einer großherzoglichen Verordnung verwenden darf (Artikel 3).

Für den Fall, daß ein Lieferant von einem Käufer auf einen anderen überwechselt, und für den Fall, daß ein Lieferant seine Lieferungen an einen Käufer gänzlich einstellt, sind besondere Vorschriften über die Abwälzung der Abgabe auf die Erzeuger vorgesehen. Im ersteren Fall wird eine Menge, die der dem Lieferanten zugeteilten Menge entspricht, von der Referenzmenge des ersten Käufers abgezogen und der Referenzmenge des neuen Käufers hinzugefügt. Im letzteren Fall wird die Referenzmenge des Lieferanten, der sämtliche Lieferungen eingestellt hat, dagegen der Reserve des Käufers zugeschlagen, den dieser Lieferant zuletzt mindestens zwei aufeinanderfolgende

Jahre lang mit Milch beliefert hat (Artikel 7).

3. *Die Ausgangsverfahren*

Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren in der Rechtssache 201/85, Frau Klensch, verw. Kipgen, unter der Firma Laiterie Ekabe handelnde Kauffrau, Eschweiler, und die Associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola, Stolzembourg, und Corelux, Berdorf, sind Milchkäufer im Sinne der vorerwähnten Regelung. Mit ihren beim Conseil d'État des Großherzogtums Luxemburg erhobenen Klagen beantragen sie die Aufhebung der Erlasse Nrn. 1666, 1668 und 1669/84 des Staatssekretärs für Landwirtschaft und Weinbau vom 10. Oktober 1984, in denen ihre Referenzmengen für die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung über die zusätzliche Abgabe auf Milch festgesetzt sind. Frau Klensch begehrt mit ihrer Klage außerdem die Aufhebung der genannten Erlasse Nrn. 1666 und 1668/84 sowie des Erlasses Nr. 1667/84 desselben Staatssekretärs vom 10. Oktober 1984, soweit darin die Referenzmengen der mit der Ekabe konkurrierenden Käufer festgesetzt sind.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache 202/85, die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts Exploitation agricole de Niederterhaff, Bertrange, ist ein Milcherzeuger. Mit ihrer beim Conseil d'État des Großherzogtums Luxemburg erhobenen Klage beantragt sie zum einen, den erwähnten Erlaß Nr. 1669/84, mit dem die Referenzmenge der Ekabe festgesetzt wird, insoweit aufzuheben, als er zur Festsetzung der Referenzmengen für die Erzeugung der Klägerin geführt hat, und zum anderen, die Verwaltungsentscheidung des Landwirtschaftsministeriums aufzuheben, in der die ihr als Lieferantin der Ekabe zugeteilte individuelle Referenzmenge angegeben ist.

Zur Begründung dieser Klagen machen die Klägerinnen außer einer Verletzung der luxemburgischen Verfassung und Gesetzgebung sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention einen Verstoß gegen das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag vorgesehene Verbot einer Diskriminierung zwischen Milcherzeugern und -käufern und einen Verstoß gegen verschiedene Bestimmungen der gemeinschaftsrechtlichen Regelung über die zusätzliche Abgabe auf Milch geltend.

Der Conseil d'État des Großherzogtums Luxemburg hat, um einen etwaigen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht beurteilen zu können, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag die folgenden, in beiden Rechtssachen identischen Fragen vorgelegt:

„1. Ist es nach Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages von Rom, wonach die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte jede Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen hat, einem Mitgliedstaat verwehrt, gemäß Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates das in Absatz 1 dieses Artikels bezeichnete Jahr als Referenzjahr für die Bestimmung der in Artikel 5 c Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 genannten Referenzmenge zu wählen, wenn dadurch ein Käufer und somit auch die diesen beliefernden Milcherzeuger zu Lasten anderer Erzeuger und der von diesen belieferten Käufer tatsächlich begünstigt werden?

2. Ist es, wenn ein Mitgliedstaat das Jahr 1981 als Referenzjahr gewählt hat, nach Artikel 2 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 zulässig, auf die Referenzmenge im Sinne dieses Absatzes 1 einen je nach der Menge der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabenpflichtigen angepaßten Prozentsatz anzuwenden,

obwohl diese Möglichkeit in Absatz 2 ausdrücklich nur für den Fall vorgesehen ist, daß der Mitgliedstaat das Kalenderjahr 1982 oder das Kalenderjahr 1983 als Referenzjahr gewählt hat?

3. Darf ein Mitgliedstaat, der sich für die Formel B entschieden hat, nach dem Gesamtsystem der Verordnung (EWG) Nr. 857/84, insbesondere nach Artikel 2 Absatz 2, Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 1, die individuelle Referenzmenge eines Erzeugers, der wegen Aufgabe seines Betriebs seine Lieferungen eingestellt hat, der Reserve des Käufers zuschlagen, an den dieser Erzeuger seine Milch geliefert hatte, oder muß diese Menge der nationalen Reserve hinzugefügt werden?

4. Darf ein Mitgliedstaat nach der Verordnung (EWG) Nr. 857/84, insbesondere nach Artikel 4 Absatz 2, der Reserve des letzten Käufers die individuelle Referenzmenge eines Lieferanten, der seine Tätigkeit eingestellt hat, zuschlagen, auch wenn diese Menge um zusätzliche Mengen aus der nationalen Reserve aufgestockt worden ist?

5. Bei Bejahung der vierten Frage: Darf diese Referenzmenge nach der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 der Reserve des Käufers zugeschlagen werden, den der Lieferant zuletzt mindestens zwei aufeinanderfolgende Jahre lang mit Milch beliefert hat?"

4. *Das Verfahren vor dem Gerichtshof*

Die Vorlageurteile sind am 1. Juli 1985 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 10. Juli 1985 hat der Gerichtshof die vorliegenden Rechtssachen zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung verbunden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen abgegeben: die Klägerinnen der Ausgangsverfahren in der Rechtssache 201/85, Marthe Klensch, vertreten durch Rechtsanwalt Yves Prussen, Luxemburg, und die Associations agricoles pour la promotion de la commercialisation laitière Procola und Corelux, beide vertreten durch Rechtsanwalt Fernand Entringer, Luxemburg, die luxemburgische Regierung, vertreten durch Ferdinand Hoffstetter, Conseiller de direction adjoint im Ministerium für Landwirtschaft und Weinbau, als Bevollmächtigten, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Denise Sorasio als Bevollmächtigte.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts am 4. März 1986 beschlossen, die Rechtssache gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Fünfte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch beschlossen, der Kommission schriftlich Fragen zu stellen.

II — Schriftliche Erklärungen

1. *Zur Lage auf dem Milchmarkt in Luxemburg*

a) Frau *Klensch* trägt vor, die Organisation des Marktes für Milcherzeugnisse in Luxemburg sei dadurch gekennzeichnet, daß es nur zwei Unternehmen gebe, die Milcherzeugnisse pasteurisierten und verarbeiteten: die Association agricole Luxlait, der bei weitem die meisten luxemburgischen Milcherzeuger angeschlossen seien, und das Privatunternehmen Ekabe. 1983 habe der Anteil von Luxlait an der Milcherzeugung 71,5 % und der Anteil der Ekabe 15,3 % betragen. Ferner organisierten zwei Associations agricoles, die Procola und die Corelux, den Verkauf von Milcherzeugnissen der

angeschlossenen Betriebe in die Bundesrepublik Deutschland.

Seit mehreren Jahren gehe der Marktanteil von Luxlait bei den Milcherzeugnissen zurück, da die angeschlossenen Betriebe mit der Preispolitik von Luxlait unzufrieden seien. Viele von ihnen hätten deshalb Luxlait den Rücken gekehrt, um Lieferanten der Ekabe, der Corelux oder der Procola zu werden.

Die den letzteren Unternehmen angeschlossenen Erzeuger zählten zu den aktivsten Betrieben. Dagegen handele es sich bei den Luxlait angeschlossenen Erzeugern zu einem besonders großen Teil um Kleinbetriebe (mit einer Erzeugung von unter 80 000 Litern jährlich). 92,3 % der Kleinbetriebe seien Luxlait angeschlossen, während nur 7,3 % von ihnen die Ekabe belieferten.

Man stelle auch fest, daß der bei weitem größte Teil der Betriebsschließungen bei den Lieferanten von Luxlait zu verzeichnen sei. Zudem habe die Erzeugung bei den Lieferanten der Ekabe zwischen 1981 und 1983 um durchschnittlich 15 % zugenommen, während sie bei den Lieferanten von Luxlait nur um durchschnittlich 9,36 % angestiegen sei.

b) Die Associations agricoles *Procola* und *Corelux* führen aus, bis zur Gründung der Procola (im August 1978) und der Corelux (im Mai 1982) habe es in Luxemburg nur zwei Milchkäufer gegeben: Luxlait und Ekabe.

Innerhalb von Luxlait sei es zu Streitigkeiten gekommen; die Partizipationskonten seien nämlich nicht transparent gemacht worden, um die Finanzierung defizitärer Tätigkeiten durch wirtschaftlich florierende Branchen wie die Milchindustrie zu verschleiern. Aus diesem Grund hätten mehrere Erzeuger im Laufe der Jahre Luxlait verlassen, um ihre eigene Association agricole unter der Bezeichnung Procola oder Corelux zu gründen. 1981 hätten vier Käufer die folgenden Mengen vermarktet:

Luxlait: 191 743 204 kg,

Ekabe: 38 186 362 kg,

Procola: 25 869 253 kg,

Corelux: 6 001 468 kg.

Seit der Gründung der Procola und der Corelux setze sich bei Luxlait die Abwanderung von Erzeugern fort: Verschiedene Erzeuger von insgesamt etwa 4,5 Mio kg Milch hätten ihr Ausscheiden bei Luxlait und ihren Wechsel zu Procola oder Corelux mit Wirkung vom 31. Dezember 1985 angekündigt.

c) Die *luxemburgische Regierung* weist darauf hin, daß die Einführung eines Quotensystems wegen der damit verbundenen Beschränkung des Marktes für die luxemburgische Milchwirtschaft besonders schwierig gewesen sei. Die Milcherzeugung mache nämlich in Luxemburg mehr als 45 % der gesamten Endproduktion der Landwirtschaft aus. Sie sei also einer der Hauptpfeiler der luxemburgischen Landwirtschaft und stelle deshalb eine wichtige Einkommensquelle für zahlreiche Betriebe dar.

Hinzu komme, daß die Landwirtschaft im Großherzogtum unter gewissen natürlichen Nachteilen leide (Luxemburg werde als benachteiligtes Gebiet eingestuft) und daß es für sie unter Rentabilitätsgesichtspunkten kaum eine annehmbare Alternativerzeugung gebe. Außerdem hätten bei der Einführung des Quotensystems zahlreiche Betriebe einen bedeutenden strukturellen Rückstand aufgewiesen, weil sie entweder noch nicht ihre Weiterentwicklung begonnen hätten oder weil sie ihre Umstrukturierung gerade erst in Angriff genommen hätten.

Die Gemeinschaftsinstanzen hätten diesen Schwierigkeiten dadurch Rechnung getragen, daß sie einen Teil der Gemeinschaftsreserve Luxemburg zugeteilt hätten.

d) Die *Kommission* erklärt, die Erzeugung der an die Verarbeitungs- und Aufbereitungsunternehmen in Luxemburg gelieferten Milch habe sich im Jahre 1981 auf 261 800 t belaufen. Daher sei die „Gesamtgarantiemenge" für den ersten Zeitraum, in dem die Regelung über die zusätzliche Abgabe angewendet worden sei, auf 268 000 t und für jeden der vier folgenden Zeiträume auf 265 000 t, also ungefähr in einer Höhe festgesetzt worden, die den 1981 tatsächlich gelieferten Mengen zuzüglich 1 % entsprochen habe (Artikel 5 c Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 in der Fassung der Verordnung Nr. 856/84).

Außerdem habe Luxemburg einen Teil, nämlich 25 000 t der Gemeinschaftsreserve in Höhe von insgesamt 393 000 t, erhalten, wodurch die Gesamtgarantiemenge auf 293 000 t angehoben worden sei (vgl. Artikel 1 der Verordnung Nr. 1371/84). Im übrigen lägen die Milchlieferungen in Luxemburg bei 291 000 t, also unter der festgesetzten Höchstgrenze.

Nach den in der Fachpresse veröffentlichten Angaben seien den in Luxemburg ansässigen vier Käufern die folgenden Mengen zugeteilt worden:

Luxlait: 212 500 t,

Ekabe: 44 700 t,

Procola: 29 000 t,

Corelux: 7 000 t.

Die luxemburgischen Behörden hätten auch die gemeinschaftsrechtliche Regelung angewendet, nach der die Mitgliedstaaten für den ersten Zwölfmonatszeitraum den Teil der von bestimmten Abgabenpflichtigen nicht genutzten Referenzmengen denjenigen Abgabenpflichtigen zuteilen dürften, die ihre eigene Referenzmenge überschritten hätten. Da die übrigen Käufer in Luxemburg ihre Referenzmengen um insgesamt 2 813 t unterschritten hätten, seien die der Procola und der Corelux ursprünglich zugewiesenen Referenzmengen entsprechend den festgestellten Überschreitungen um 606 t und 264 t aufgestockt worden.

Diese Maßnahme zeige, daß kein Käufer und daher auch kein Erzeuger in Luxemburg für den betreffenden Zeitraum die zusätzliche Abgabe tatsächlich zahlen müsse.

2. *Zur ersten Frage*

Nach Ansicht der Klägerinnen der Ausgangsverfahren ist die erste Frage zu bejahen, während die luxemburgische Regierung vorschlägt, sie zu verneinen. Die Kommission vertritt eine differenzierte Auffassung.

a) Frau *Klensch* macht geltend, aus Gründen, die mit der Entwicklung des Marktes zu tun hätten, habe die Wahl des Referenzjahres eine offensichtliche Wettbewerbsverfälschung zur Folge. Diese Ungleichbehandlung sei kaum dadurch beseitigt worden, daß die Referenzmenge entsprechend dem Anstieg der Erzeugung zwischen 1981 und 1983 angepaßt worden sei.

Die Molkerei Luxlait, deren Erzeugung in den Jahren vor der Einführung der Milchquotenregelung am wenigstens angestiegen sei, habe nämlich eine Referenzmenge in Höhe von 105,01 % ihrer 1983er Erzeugung erhalten. Die Ekabe habe eine Referenzmenge von 104,1 % erhalten, während den beiden übrigen Käufern Referenzmengen von 96,34 % und 103,49 % ihrer 1983er Erzeugung zugeteilt worden seien. Dies habe dazu geführt, daß Luxlait ihre Quote nicht ausgeschöpft habe, während die übrigen drei Käufer sie überschritten hätten. Die angewendeten Mechanismen begünstig-

ten folglich einen Käufer zu Lasten seiner Konkurrenten und deren Lieferanten. Zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe, die den drei übrigen Käufern angeschlossen seien, hätten somit ihre Erzeugung um 15 bis 20 % einschränken müssen.

Eine solche Entwicklung stelle eine nach Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung dar. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei diese Bestimmung nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehöre. Eine Regelung, die eine diskriminierende Verteilung der Lasten vorschreibe, könne deshalb im Rahmen der Verwirklichung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht rechtmäßig sein. Eine derartige Regelung verstoße außerdem gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der das Diskriminierungsverbot ergänze.

b) Die Associations agricoles *Procola* und *Corelux* führen aus, die Wahl des Jahres 1981 als Referenzjahr stelle eine ausgeklügelte Begünstigung von Luxlait zu Lasten der übrigen Käufer dar. Luxlait verfüge nämlich wegen der seit 1981 erfolgten Produktionseinstellungen über die größte Reservemenge von ihrer Basisquote, die sie den ihr angeschlossenen Erzeugern zugute kommen lassen könne, die auf diese Weise durch die Einschränkungen der Erzeugung nicht beeinträchtigt würden. Die Reserve von Luxlait mache 3,67 % ihrer Basisquote aus, während die Reserven der Ekabe und der Procola nur 1,28 % und 0,27 % ihrer jeweiligen Basisquote betrügen; Corelux verfüge über gar keine derartige Reserve.

Ungleichheiten gebe es auch in bezug auf die Auswirkungen der Regelung auf die Erzeuger. So habe Luxlait ihren Ankauf gegenüber 1983 um 4,74 % gesteigert, während er bei der Ekabe nur um 3,75 % angestiegen sei. Die Firmen Procola und Corelux hätten gar einen Rückgang des Ankaufs um 3,17 % und 5,83 % verzeichnet.

Solche objektiv nicht gerechtfertigten Ungleichheiten verstießen sowohl gegen Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag als auch gegen den Grundsatz eines offenen Marktes, der den gemeinsamen Agrarmarktorganisationen zugrunde liege.

c) Die *luxemburgische Regierung* trägt vor, mit dem gemeinschaftsrechtlichen System der Milchquoten werde zwar ein allgemeiner Rahmen festgelegt; die Mitgliedstaaten behielten jedoch die Befugnis, bei der Anwendung des Systems bestimmte Optionen auszuüben. Dazu gehöre die Möglichkeit, unter den Jahren 1981, 1982 oder 1983 das Referenzjahr auszuwählen; die luxemburgische Regierung habe sich für das Jahr 1981 entschieden.

Indem die luxemburgische Regierung diese Wahl getroffen habe, habe sie versucht, eine Lösung unter Berücksichtigung aller betroffenen Belange zu finden. Es sei jedoch eine Tatsache, daß die verschiedenen Molkereien hinsichtlich der Milcherzeugung der ihnen angeschlossenen Betriebe unterschiedlich strukturiert seien. Ihre Lage hänge nämlich sowohl von dem Anteil der kleinen Milcherzeuger, dem Anteil der mittleren und großen Erzeuger und dem Anteil derjenigen Erzeuger ab, deren Erzeugung im Laufe der Jahre erheblich geschwankt habe. Daraus folge, daß sich die festgelegte Quotenzuteilungsformel in ihrer praktischen Anwendung nicht in ein und derselben Weise auf die verschiedenen Käufer auswirke. Dieser Unterschied in den Auswirkungen sei gleichwohl nicht das Ergebnis einer willkürlichen Entscheidung, sondern der Lieferantenstruktur.

Was die Erzeuger anbelange, so sei es nicht zu vermeiden, daß ein System der Begrenzung unabhängig von dem festgelegten Referenzjahr Ungleichbehandlungen je nach ihrem Entwicklungsstand bei der Milcherzeugung mit sich bringe. Dieser Unterschied entspreche jedoch der unterschiedlichen

Lage, in der sie sich zum Zeitpunkt der Anwendung des Quotensystems befunden hätten.

Aus diesen Erklärungen werde deutlich, daß sich die luxemburgische Regierung bei ihrer Entscheidung für das Jahr 1981 von objektiven Kriterien habe leiten lassen, die eine Berücksichtigung der Dynamik entwickelter Betriebe sowie die Umstrukturierung kleiner und mittlerer Betriebe ermöglichten. Eine solche Politik sei mit Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag in der Auslegung, die ihm der Gerichtshof gegeben habe, vereinbar. Dieser habe in seinem Urteil vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78 (Eridania, Slg. 1979, 2749) entschieden, daß „eine Diskriminierung im Sinne von Artikel 40 des Vertrages ... nicht vorliegen [kann], wenn die unterschiedliche Behandlung der Unternehmen der unterschiedlichen Lage entspricht, in der sich diese Unternehmen befinden".

d) Die *Kommission* ist der Ansicht, die wesentlichen Gesichtspunkte für die Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts ergäben sich hinsichtlich der Wahl des Referenzjahres bereits aus dem Wortlaut von Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84.

Nach dieser Bestimmung dürften die Mitgliedstaaten die Referenzmengen der Abgabenpflichtigen, im vorliegenden Fall der Käufer (Formel B), entweder auf der Grundlage der 1981 gekauften Milchmengen, zuzüglich 1 %, oder auf der Grundlage der 1982 oder 1983 gekauften Mengen festsetzen, und zwar im letzteren Fall unter Anwendung eines Prozentsatzes, mit dem auf nationaler Ebene mengenmäßig dasselbe Gesamtergebnis erreicht werden könne, wie wenn sie das Jahr 1981 +1 % gewählt hätten, wobei dieser Prozentsatz natürlich zwangsläufig für alle Abgabenpflichtigen gleich sei.

Der Grundsatz sei also die Festsetzung der Referenzmengen auf der Grundlage des Jahres 1981. Der Rückgriff auf die Daten des Jahres 1982 oder 1983 sei eine Ausnahme und zugleich eine Option, deren Ausübung im freien Ermessen der Mitgliedstaaten stehe. Erst recht sei dann auch die Option für die erste Lösung von keinerlei Voraussetzungen abhängig. Es könne daher nicht davon ausgegangen werden, daß die Wahl des Jahres 1981 als Referenzjahr nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Umständen zulässig sei. Diese Formel weise im Gegenteil alle Merkmale einer Regelung des allgemeinen Rechts und einer von den nationalen Behörden ipso iure anwendbaren Norm auf.

Daraus ergebe sich, daß die Möglichkeit, das Jahr 1981 zu wählen, den Mitgliedstaaten nicht aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes abgesprochen werden könne, ohne zugleich die Gültigkeit von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 in Frage zu stellen. Da dieser Gesichtspunkt vom vorlegenden Gericht aber nicht angesprochen worden sei, begnüge sich die Kommission mit dem Hinweis, daß die großen Unterschiede in den Strukturen der Milcherzeugung und -erfassung der Gemeinschaft sowie der unterschiedliche Entwicklungsrhythmus in den letzten Jahren als Rechtfertigung dafür ausreichten, daß die gemeinschaftsrechtliche Regelung — wegen ihres naturgemäß allgemeinen und darüber hinaus für die Abgabenpflichtigen äußerst zwingenden Charakters — den nationalen Behörden die Wahl zwischen verschiedenen Formeln aufgrund zahlreicher Faktoren der neuen Regelung lasse.

Die Mitgliedstaaten müßten jedoch, wenn sie eine der ihnen eröffneten Optionen ausübten, gleichzeitig alle allgemeinen Bestimmungen der Regelung beachten. Das gelte auch für die Bestimmungen, nach denen bei der Festsetzung der Referenzmenge des Käufers die Lage der Erzeuger zu berück-

sichtigen sei, die diesen Käufer mit Milch belieferten, und insbesondere für diejenigen, in denen die Fälle, daß Erzeuger von einer Molkerei zur anderen überwechselten, geregelt seien.

Die Kommission führt hierzu aus, daß in Artikel 6 der Durchführungsverordnung Nr. 1371/84 bestimmte Fälle abschließend aufgezählt seien, in denen die Referenzmenge des Käufers angepaßt werden müsse; dazu zähle der Fall, daß Erzeuger von einem Käufer auf einen anderen wechselten. Diese Bestimmung erfasse bei richtiger Auslegung auch die Fälle, in denen ein solcher Wechsel zwischen dem Referenzjahr und dem Inkrafttreten der neuen Regelung erfolgt sei.

Wenn ein Mitgliedstaat also die 1981 den Käufern tatsächlich gelieferten Mengen, zuzüglich 1 %, zugrunde lege, um die Referenzmengen der Käufer festzusetzen, müsse er diese Mengen unter Berücksichtigung der zwischen 1981 und dem Inkrafttreten der neuen Regelung eingetretenen Fälle des Wechsels von Erzeugern von einem Käufer auf einen anderen sowie des Auftretens, des Verschwindens oder Zusammenschlusses von Käufern anpassen.

Die Kommission schlägt abschließend vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates ist die Entscheidung eines Mitgliedstaats, die Referenzmengen der Betriebe, die der Regelung über die zusätzliche Abgabe unterliegen, in Höhe der 1981 tatsächlich vorgenommenen Milchlieferungen zuzüglich 1 % festzusetzen, an keine besondere Voraussetzung geknüpft. Die übrigen Bestimmungen der gemeinschaftsrechtlichen Regelung, denen zufolge bestimmte, nach 1981 eingetretene Umstände, insbesondere der Wechsel von Erzeugern von einem Käufer auf einen anderen, zu berücksichtigen sind, bleiben unberührt."

3. *Zur zweiten Frage*

Die luxemburgische Regierung ist der Ansicht, die zweite Frage sei zu bejahen. Dagegen schlägt die Kommission vor, sie zu verneinen. Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren haben zu dieser Frage nicht gesondert Stellung genommen.

a) Die *luxemburgische Regierung* räumt ein, daß der Wortlaut von Artikel 2 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 857/84 zu dem Schluß verleiten könne, daß eine Anpassung der Referenzmengen nur dann zulässig sei, wenn das Jahr 1982 oder 1983 als Referenzjahr gewählt worden sei. Die genannte Verordnung enthalte jedoch keine Bestimmung, die eine Anpassungsmöglichkeit im Falle der Wahl des Jahres 1981 ausdrücklich ausschließe. Eine derartige Anpassung dürfte vielmehr der Zielsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung entsprechen. Es ergebe sich nämlich aus den Begründungserwägungen und den Bestimmungen der einschlägigen Verordnungen, daß der Rat durch die Einführung eines sehr komplexen Quotensystems den unterschiedlichen Strukturen der Milcherzeugung habe Rechnung tragen und somit zu einschneidende Auswirkungen habe vermeiden wollen.

b) Die *Kommission* ist demgegenüber der Auffassung, daß die Referenzmengen nicht nach bestimmten Gruppen von Abgabenpflichtigen angepaßt werden könnten, wenn der Mitgliedstaat das Jahr 1981 als Referenzjahr gewählt habe.

Bereits aus dem Wortlaut der betreffenden Bestimmung gehe hervor, daß die nationalen Behörden nur dann die Referenzmenge anpassen könnten, wenn sie sich für 1982 oder 1983 als Referenzjahr entschieden hätten. Auch die Möglichkeit, den auf die tatsächlichen Lieferungen des Jahres 1982 oder 1983 angewandten Prozentsatz entweder nach der Entwicklung der Lieferungen in bestimmten Regionen oder nach der Menge

oder der Entwicklung der Lieferungen jeder einzelnen Gruppe von Abgabenpflichtigen anzupassen, bestehe nicht für den Mitgliedstaat, der 1981 als Referenzjahr gewählt habe.

Diese Bestimmung füge sich im übrigen harmonisch in die geschaffene Gesamtregelung ein. Denn entweder entscheide sich der Mitgliedstaat dafür, die Referenzmengen ausgehend vom Jahr 1981 festzusetzen und folglich die späteren Entwicklungen außer acht zu lassen, oder er wähle ein Referenzjahr, das näher am Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung liege, und habe dann die Möglichkeit, den bis zu diesem Zeitpunkt eingetretenen Entwicklungen der Erzeugung und Erfassung Rechnung zu tragen.

Eine nationale Regelung, die diese beiden, in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung deutlich voneinander getrennten Formeln gewissermaßen vermenge, könne deshalb nicht als der Gemeinschaftsregelung konform angesehen werden. Das gelte sowohl für die Berücksichtigung der nach 1981 eingetretenen Entwicklung der Erfassung bei den Käufern als auch für die Berücksichtigung der von den Erzeugern nach 1981 erreichten Liefermenge.

Die Kommission schlägt abschließend vor, die zweite Frage wie folgt zu beantworten:

„Nach Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 ist einem Mitgliedstaat, der in Anwendung von Absatz 1 dieses Artikels das Jahr 1981 als Referenzjahr gewählt hat, nicht gestattet, auf die so festgesetzten Referenzmengen der Käufer einen Prozentsatz anzuwenden, der gemäß Absatz 2 Satz 2 dieses Artikels nach Gruppen von Abgabenpflichtigen angepaßt wird. Die letztgenannte Bestimmung betrifft ausschließlich den Fall, daß ein Mitgliedstaat das Jahr 1982 oder das Jahr 1983 als Referenzjahr gewählt hat."

4. *Zur dritten Frage*

Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren schlagen vor, die dritte Frage zu verneinen, während die luxemburgische Regierung und die Kommission diese Frage bejahen.

a) Frau *Klensch* trägt vor, die Bestimmung der großherzoglichen Verordnung, wonach die Referenzmengen derjenigen Betriebe, die ihre Tätigkeit gänzlich einstellten oder aber einschränkten, den Molkereien zufielen und in die für sämtliche Lieferanten dieser Molkerei verfügbare Reserve aufgenommen würden, verschaffe den Lieferanten eines bestimmten Käufers einen besonderen Vorteil zu Lasten der den übrigen Käufern angeschlossenen Lieferanten. Sie trage somit zu einer Wettbewerbsverzerrung bei, denn die Unterschiede zwischen den verschiedenen Preisen, die die Käufer ihren Lieferanten anböten, würden durch den Anreiz ausgeglichen, bei der Erzeugung die offizielle Quote zu überschreiten, die gegenwärtig mit dem Anschluß an Luxlait verbunden sei. Diese Maßnahme habe zum Ziel, die Luxlait angeschlossenen Betriebe davon abzuhalten, diese Association agricole zu verlassen, um Lieferanten eines der übrigen Käufer zu werden.

Ein Mitgliedstaat, der sich für die Formel B entschieden habe, dürfe deshalb nach der Verordnung Nr. 857/84 die individuelle Referenzmenge eines Erzeugers, der wegen Aufgabe seines Betriebs seine Lieferungen eingestellt habe, nicht der Reserve des Käufers zuschlagen, den dieser Erzeuger beliefert habe; er müsse diese Menge vielmehr der nationalen Reserve hinzufügen.

b) Die Associations agricoles *Procola* und *Corelux* machen geltend, die in Rede stehenden Verordnungen bezweckten einen Abbau der Überschüsse, um die Erzeugung und den Verbrauch ins Gleichgewicht zu bringen. Dafür seien eine gemeinsame und eine diese ergänzende nationale Milchpolitik unerläßlich.

Die individuelle Referenzmenge eines Erzeugers, der seine Erzeugung aufgebe, müsse deshalb der nationalen Reserve zufallen, damit die politischen Instanzen über die Mittel zur Durchführung einer Agrarpolitik verfügten, die nach den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auch eine Einkommenspolitik für die Landwirte sein müsse.

c) Die *luxemburgische Regierung* bemerkt, die Antwort auf die dritte Frage ergebe sich aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84. Danach gelte folgendes: „Bei Anwendung der Formel B können die Mitgliedstaaten die erforderlichen Schritte unternehmen, um den Käufern von Milch und Milcherzeugnissen die Verwaltung der ihnen zugewiesenen Referenzmengen zu ermöglichen; dies schließt die Zuteilung und Neuzuteilung der in Artikel 10 genannten Mengen ein." Aus dieser Bestimmung gehe hervor, daß die nach der Betriebsaufgabe eines Lieferanten frei gewordenen Mengen beim Käufer verblieben und folglich in dessen Reserve fielen, da der Käufer sie nur nach Maßgabe einer nationalen Verordnung verwenden dürfe.

Diese Auffassung werde dadurch erhärtet, daß in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 ausdrücklich ein Fall der Übernahme von freigesetzten individuellen Referenzmengen in die nationale Reserve vorgesehen sei, wenn die Mitgliedstaaten Erzeugern, die sich zur Aufgabe ihrer Milcherzeugung verpflichteten, eine Vergütung gewährten.

d) Die *Kommission* ist der Ansicht, die Wahl des Jahres 1981 als Referenzjahr habe zur Folge, daß die Referenzmengen der Käufer nach den in diesem Jahr tatsächlich erfaßten Mengen festgesetzt würden, es sei denn, daß eine anderslautende Bestimmung die Berücksichtigung späterer Ereignisse wie den Wechsel von Erzeugern von einem Käufer auf einen anderen vorschreibe oder gestatte. Da in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung weder die freiwillige Produktionsaufgabe noch die Produktionseinschränkung genannt seien, gebe es keine Rechtsgrundlage für eine Verringerung der Menge des Käufers aufgrund solcher Faktoren.

Außerdem dienten die besonderen Merkmale der Käuferformel (Formel B) gerade dazu, jeden Käufer in die Lage zu versetzen, in seinem Bereich einen automatischen Ausgleich zwischen Erzeugern, die ihre Lieferungen steigerten, und Erzeugern, die ihre Lieferungen verringerten oder gänzlich einstellten, herbeizuführen. Um dieser Situation Rechnung zu tragen, sei die Abgabe bei der Formel B auch auf 100 % des Milchrichtpreises festgesetzt worden, während sie bei der Formel A 75 % betrage. Die Systematik der Regelung über die zusätzliche Abgabe impliziere also, daß bei Anwendung der Formel B die Produktionsrückgänge bei einzelnen Erzeugern den übrigen Erzeugern desselben Käufers zugute kämen.

Im übrigen seien die Quellen, aus denen die nationale Reserve — die die Zuteilung zusätzlicher Mengen in bestimmten Fällen ermöglichen solle (Artikel 5 der Verordnung Nr. 857/84) — gespeist werde, abschließend aufgezählt. Es handele sich insbesondere um die einheitliche Kürzung der Referenzmengen aller Abgabenpflichtigen und um die Fälle, in denen die Milcherzeugung nach dem Inkrafttreten der neuen Regelung im Rahmen eines nationalen, mit einer Entschädigung des Erzeugers verbundenen Förderungssystems endgültig aufgegeben worden sei. Diese Fälle der Produktionsaufgabe unterschieden sich völlig von denjenigen, die Gegenstand der vorliegenden Frage seien.

Die Kommission schlägt abschließend vor, die dritte Frage wie folgt zu beantworten:

„Die gemeinschaftsrechtliche Regelung über die zusätzliche Abgabe enthält keine Bestimmung, nach der es zulässig wäre, von

der Referenzmenge eines Käufers die Mengen eines Erzeugers abzuziehen, der zwischen dem Referenzjahr und dem Inkrafttreten dieser Regelung alle Lieferungen eingestellt hat."

5. *Zur vierten und zur fünften Frage*

Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren schlagen vor, auch die vierte Frage zu verneinen, wodurch die fünfte Frage gegenstandslos werde. Dagegen regt die luxemburgische Regierung an, die vierte und die fünfte Frage zu bejahen. Die Kommission ist der Ansicht, daß die vierte Frage bejaht, die fünfte Frage dagegen verneint werden müsse.

a) Frau *Klensch* trägt vor, die Verordnung Nr. 857/84, insbesondere ihr Artikel 4 Absatz 2 in Verbindung mit den Artikeln 39 und 40 EWG-Vertrag, gestatte einem Mitgliedstaat aus den bereits im Zusammenhang mit der dritten Frage vorgebrachten Gründen nicht, die um zusätzliche Mengen aus der nationalen Reserve aufgestockte individuelle Referenzmenge eines Lieferanten, der seine Tätigkeit eingestellt habe, der Reserve des letzten Käufers zuzuschlagen.

b) Die Associations agricoles *Procola* und *Corelux* erklären, die Menge eines einzelnen Erzeugers könne aus zwei unterschiedlichen Teilmengen bestehen, von denen die eine aus der nationalen Reserve herrühre. Die individuelle Referenzmenge, zumindest aber die aus der nationalen Reserve herrührende zusätzliche Menge müsse bei endgültiger Aufgabe der gesamten Erzeugung der nationalen Reserve zufallen.

Jedenfalls sei die nationale Regelung insoweit, als sie für den Fall des Käuferwechsels eine Frist von zwei Jahren vorsehe, willkürlich und objektiv nicht zu rechtfertigen.

c) Die *luxemburgische Regierung* trägt vor, bei der Beantwortung der vierten Frage müsse auf Artikel 6 Absatz 1 der Durchführungsverordnung Nr. 1371/84 abgestellt werden. Nach dieser Bestimmung werde im Rahmen der Formel B die Referenzmenge des Käufers angepaßt, um insbesondere die den Erzeugern in Anwendung von Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 zugewiesenen zusätzlichen Mengen zu berücksichtigen. Sie stelle also den Grundsatz auf, daß die den Erzeugern, die einen Entwicklungsplan durchführten, zugewiesenen zusätzlichen Mengen der Referenzmenge des Käufers hinzugefügt würden. Folglich fänden auf die zusätzlichen Mengen die allgemeinen Vorschriften über die Referenzmenge des Käufers Anwendung.

Die fünfte Frage stehe im Zusammenhang mit einer Bestimmung der nationalen Regelung, wonach die Referenzmengen, die dadurch frei würden, daß ein Erzeuger die Erzeugung aufgebe, der Reserve des Käufers zugeschlagen würden, den dieser Erzeuger zuletzt mindestens zwei aufeinanderfolgende Jahre lang mit Milch beliefert habe. Ein solches Fristerfordernis sei eingeführt worden, um zu verhindern, daß den Erzeugern, die ihre Erzeugung einstellen wollten, Geldangebote gemacht würden, um sie zu veranlassen, kurze Zeit vor der Einstellung ihrer Erzeugung die Molkerei zu wechseln und somit ihre Quote in die neue Molkerei einzubringen. Eine derartige nationale Bestimmung könne, obwohl sie in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung nicht ausdrücklich vorgesehen sei, nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehen.

d) Die *Kommission* führt aus, bei der vierten und der fünften Frage gehe es darum, welche etwaigen Auswirkungen es auf die Referenzmenge des Käufers habe, wenn ein Erzeuger seine Lieferungen völlig einstelle.

Aus der Antwort auf die dritte Frage ergebe sich, daß im Falle der freiwilligen Produktionsaufgabe die entsprechenden Mengen nicht der nationalen Reserve zugeführt werden könnten, sondern in der Referenz-

menge des Käufers verblieben. Dieses Ergebnis werde auch dem Erfordernis gerecht, den Anspruch des Erzeugers auf seine individuelle Menge zu wahren. Eine solche freiwillige Aufgabe könne selbstverständlich wieder rückgängig gemacht werden, denn nichts hindere einen Erzeuger, der seine Tätigkeit eingestellt habe, daran, sie später wieder aufzunehmen. In diesem Fall behalte er einen Anspruch auf seine zuvor festgesetzte individuelle Menge.

Der Umstand, daß der betreffende Erzeuger ursprünglich möglicherweise einmal eine zusätzliche Menge gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 857/84 erhalten habe, könne nicht zu einer anderen Beurteilung führen. Liefereinstellungen, die nicht ausdrücklich in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung vorgesehen seien, hätten nämlich keinen Einfluß auf die Referenzmenge des Käufers.

Die Bestimmung, wonach allein derjenige Käufer, den der Erzeuger mindestens zwei aufeinanderfolgende Jahre lang mit Milch beliefert habe, die durch die Einstellung der Lieferungen frei gewordenen Mengen behalte, finde keine Grundlage in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung. Die Fälle des Wechsels von einem Käufer auf einen anderen seien in Bestimmungen geregelt, die ausdrücklich auf die Vorschriften über die Ersetzung eines Käufers durch einen anderen verwiesen (Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84). In diesen Vorschriften sei im Gegenteil geregelt, daß der innerhalb eines Zwölfmonatszeitraums eingetretenen Situationsänderung pro rata der noch verbleibenden Zeit Rechnung getragen werde.

Die Logik des Systems verbiete somit, daß die individuelle Menge eines Erzeugers von der Referenzmenge des Käufers, den er bei der Betriebsaufgabe tatsächlich beliefert habe, abgezogen und entweder der nationalen Reserve hinzugefügt oder fiktiv der Referenzmenge eines früheren Käufers zugeschlagen werde, den er mindestens zwei aufeinanderfolgende Jahre lang beliefert habe. Die nationalen Behörden könnten nicht umhin, den während eines Zeitraums, in dem die Regelung gelte, erfolgten Wechsel eines Erzeugers auf einen anderen Käufer zu berücksichtigen, selbst wenn im Anschluß daran während desselben Zeitraums die Lieferungen eingestellt würden.

Die Kommission schlägt abschließend vor, die vierte und die fünfte Frage wie folgt zu beantworten:

„Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 können die aufgrund einer Aufgabe der Erzeugung nach Absatz 1 Buchstabe a dieses Artikels freigesetzten Mengen nur für die nationale Reserve verwendet werden. Andere Einstellungen der Belieferung aller Käufer, die nach dem Inkrafttreten der Regelung über die zusätzliche Abgabe erfolgt sind, beeinflussen nicht die Referenzmenge des Käufers, selbst wenn dem Erzeuger, der seine Tätigkeit einstellt, zusätzliche oder spezifische Mengen gemäß den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 zugeteilt worden sind. Nach der gemeinschaftsrechtlichen Regelung darf die Folge, daß die Referenzmenge des Käufers unberührt bleibt, nicht davon abhängig gemacht werden, daß der Erzeuger diesen Käufer mindestens während eines bestimmten Zeitraums beliefert hat."

III — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

Die *Kommission* hat auf Fragen des Gerichtshofes folgendes ausgeführt:

a) Das Jahr 1981 sei deshalb in die gemeinschaftsrechtliche Regelung als Referenzjahr aufgenommen worden, weil im Sektor Milch und Milcherzeugnisse eine Garantieschwelle eingeführt worden sei, die ihrerseits auf dieser Grundlage festgesetzt worden sei.

Mit Erlaß der Verordnung Nr. 1183/82 vom 18. Mai 1982 (ABl. L 140, S. 1), durch die ein Artikel 5 b in die Grundverordnung Nr. 804/68 aufgenommen worden sei, habe der Rat beschlossen, daß jährlich eine Garantieschwelle für Milch festgesetzt werden solle, „um zu einer besseren Ausrichtung der Erzeugung beizutragen und auf diese Weise den Gemeinschaftshaushalt zu entlasten" (einzige Begründungserwägung). Unter diesen Umständen sei in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1184/82 des Rates vom 18. Mai 1982 (ABl. L 140, S. 2) die Garantieschwelle für 1982 „auf der gleichen Höhe wie die im Laufe des Kalenderjahres 1981 an Milch be- oder verarbeitende Betriebe gelieferte Menge zuzüglich 0,5 v. H. festgesetzt" worden, wobei diese Erhöhung den Prognosen über einen normalen jährlichen Zuwachs beim Verbrauch entsprochen habe. Im folgenden Jahr sei das Verfahren ähnlich gewesen; in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1205/83 des Rates vom 17. Mai 1983 (ABl. L 132, S. 1) sei die Garantieschwelle für 1983 „auf der gleichen Höhe wie die im Laufe des Kalenderjahres 1981 an Milch be- oder verarbeitende Betriebe gelieferte Menge zuzüglich 1 v. H.", also unter Anhebung des für 1982 festgelegten Niveaus um 0,5 % festgesetzt worden.

Als die Regelung über die zusätzliche Abgabe im Jahre 1984 erlassen worden sei, habe man auf die Garantieschwelle für 1983 — also 1981 +1 % — als Grundlage für die Bestimmung der Gesamtgarantiemengen pro Mitgliedstaat zurückgegriffen. In diesem Zusammenhang sei davon ausgegangen worden, daß eine zusätzliche jährliche Erhöhung um 0,5 % nicht angezeigt sei, da sich der Verbrauch offensichtlich stabilisiert habe.

Die Möglichkeit, auf das Jahr 1982 oder 1983 als Referenzjahr für die Festsetzung der Referenzmengen der Abgabenpflichtigen (Erzeuger oder Käufer) zurückzugreifen, sei eingeführt worden, um eine Berücksichtigung der in den Mitgliedstaaten bestehenden unterschiedlichen Strukturen der Milcherzeugung und -erfassung sowie insbesondere unterschiedlicher Entwicklungen nach 1981 zu ermöglichen.

Die Anpassung des auf die Lieferungen angewendeten Prozentsatzes innerhalb eines Mitgliedstaats sei vorgesehen worden, um insbesondere den nach 1981 erfolgten Strukturänderungen Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang habe man es nicht nur für notwendig gehalten, daß die gemeinschaftsrechtliche Regelung die allgemeinen objektiven Kriterien, die eine solche Differenzierung begründeten, festlege, sondern auch, daß sie die Anwendung dieser Formel davon abhängig mache, daß die neuesten und somit die für die jeweilige individuelle Lage repräsentativsten Faktoren berücksichtigt würden.

b) Zur Vereinbarkeit der Option 1981 mit den Erfordernissen des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag bemerkt die Kommission, die Entscheidung für das Referenzjahr 1981 als Grundlage der Regelung über die zusätzliche Abgabe stehe in engem Zusammenhang mit dem in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag genannten Ziel der Stabilisierung der Märkte; dasselbe gelte für die Festsetzung einer Garantieschwelle für Milch, auf die dieses Referenzjahr zurückgehe. Außerdem sei die letztere, im Jahre 1982 getroffene Maßnahme geeignet gewesen, alle Erzeuger darauf hinzuweisen, daß die Lage auf dem Markt inzwischen sehr bedenklich geworden sei und daß die Gemeinschaft für die Zukunft neue Mittel zur Eindämmung der Milcherzeugung einsetzen müsse. Die Option 1981 schließe deshalb insoweit, als sie eine Gleichbehandlung aller Abgabenpflichtigen gewährleiste, jede Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft aus.

Schließlich würden die Mitgliedstaaten dadurch, daß es neben dieser Formel noch die

Optionen 1982 und 1983 gebe, die ihrerseits durch die Festlegung verschiedener Gruppen von Abgabenpflichtigen angepaßt werden könnten, in die Lage versetzt, unter Berücksichtigung ihrer Produktions- oder Erfassungsstrukturen und deren etwaiger Entwicklung seit 1981 die geeignetste Option auszuüben.

c) Auf die Frage, welche Mitgliedstaaten (außer Spanien und Portugal) welche Option ausgeübt haben, erklärt die Kommission, nur zwei Mitgliedstaaten (Griechenland und Luxemburg) hätten das Jahr 1981 als Referenzjahr gewählt; die übrigen acht Mitgliedstaaten hätten sich für das Jahr 1983 entschieden. Vier Mitgliedstaaten (Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Italien und Niederlande) hätten für die Formel A (Erzeugerformel) und fünf Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg) für die Formel B (Käuferformel) optiert. Ein Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) habe ursprünglich die Formel A für eine seiner Regionen (Nordirland) und die Formel B für sein übriges Hoheitsgebiet gewählt, sich jedoch mit Wirkung vom 1. April 1985 für sein gesamtes Hoheitsgebiet für die Formel B entschieden.

U. Everling
Berichterstatter