SITZUNGSBERICHT
in den verbundenen Rechtssachen 196/88 bis 198/88 *

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. *Die anwendbare Gemeinschaftsregelung*

a) Die *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) hat für einen Zeitraum von fünf Jahren eine zusätzliche Abgabe eingeführt, die für Milchmengen zu zahlen ist, die eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten.

b) Die Grundregeln für die Anwendung der zusätzlichen Abgabe sind in der *Verordnung Nr. 857/84 des Rates* vom 31. März 1984 über die 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) in ihrer geänderten Fassung enthalten.

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 legt die in der Grundverordnung Nr. 856/84 genannte Referenzmenge fest, d. h. die Menge, die von der zusätzlichen Abgabe befreit ist. Diese entspricht grundsätzlich der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die im Kalenderjahr 1981 von einem Erzeuger geliefert (Formel A) oder von einem Käufer gekauft (Formel B) wurde, zuzüglich 1 %. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 können jedoch die Mitgliedstaaten vorsehen, daß die Referenzmenge 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 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.

Nach den Artikeln 3, 4 und 4 a der Verordnung Nr. 857/84 können die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Referenzmengen bestimmten besonderen Situationen Rechnung tragen oder spezifische oder zusätzliche Referenzmengen zuteilen. Im vorliegenden Fall ist Artikel 3 hervorzuheben, der wie folgt lautet:

„Bei der Festlegung der Referenzmengen nach Artikel 2 und im Rahmen der Anwendung der Formeln A und B werden bestimmte besondere Situationen unter folgenden Bedingungen berücksichtigt:

1) Erzeuger, die sich zur Durchführung eines vor dem 1. März 1984 eingereichten Entwicklungsplans im Bereich der Milcherzeugung gemäß der Richtlinie

* Verfahrenssprache: Französisch.

72/159/EWG verpflichtet haben, können entsprechend der Entscheidung des Mitgliedstaats,

— wenn der Entwicklungsplan in Durchführung befindlich ist, eine spezifische Referenzmenge zugewiesen erhalten, die den im Entwicklungsplan vorgesehenen Milch- und Milcherzeugnismengen Rechnung trägt;

— wenn der Entwicklungsplan nach dem 1. Januar 1981 durchgeführt worden ist, eine spezifische Referenzmenge zugewiesen erhalten, die den Milch- und Milcherzeugnismengen Rechnung trägt, die sie im Jahr des Abschlusses des Entwicklungsplans geliefert haben.

Verfügt der Mitgliedstaat über ausreichende Informationen, so können auch ohne Entwicklungsplan getätigte Investitionen berücksichtigt werden.

2) ...

3) ..."

Artikel 5 dieser Verordnung bestimmt, daß für „die Anwendung der Artikel 3 und 4 ... zusätzliche Referenzmengen nur im Rahmen der Garantiemenge nach Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 gewährt werden [können]. Diese zusätzlichen Mengen werden aus einer Reserve entnommen, die der Mitgliedstaat innerhalb der vorgenannten Garantiemenge bildet."

c) Die Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe sind in der *Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission* vom 16. Mai 1984 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 132, S. 11) niedergelegt worden.

2. *Die französischen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Gemeinschaftsregelung*

In Frankreich sind die zur Durchführung der Gemeinschaftsregelung notwendigen nationalen Maßnahmen erlassen worden mit dem Dekret Nr. 84-661 vom 17. Juli 1984 zur Regulierung der Kuhmilcherzeugung und über das Verfahren zur Erhebung einer zusätzlichen Abgabe für Käufer und Erzeuger von Kuhmilch (JORF vom 21. 7. 1984, S. 2373), der Verordnung vom 22. November 1984 zur Bestimmung der Referenzmengen für Käufer von Milch für den Zeitraum vom 2. April 1984 bis 31. März 1985 (JORF vom 29. 11. 1984, S. 3660) und der Verordnung vom 10. Juli 1985 zur Bestimmung der Referenzmengen für Käufer von Milch für den Zeitraum vom 1. April 1985 bis 31. März 1986 (JORF vom 14. 7. 1985, S. 7979).

a) Nach dem vorgenannten *Dekret Nr. 84-661* wird die zusätzliche Abgabe von den Käufern von Milch gezahlt (Formel B), die sie auf die Erzeuger abwälzen, die ihre Referenzmenge überschritten haben (Artikel 2). Die Referenzmenge jedes Käufers wird auf der Grundlage der im Jahr 1983 tatsächlich gesammelten Menge, abzüglich eines einheitlichen Prozentsatzes, der aber unterschiedlich berechnet wird, je nachdem, ob es sich um eine Bergregion (1 %) oder eine andere Region (2 %) handelt (Artikel 17).

Hinsichtlich der Zuteilung von spezifischen oder zusätzlichen Referenzmengen, insbesondere aufgrund eines Entwicklungsplans, bestimmt das Dekret, daß, wenn nicht die zuständige Verwaltungsbehörde im Einzelfall etwas anderes bestimmt, „die Erzeuger, deren Milchlieferungen im Kalenderjahr 1983 über 200 000 l hinausgehen, ... vor dem 1. April 1986 keine zusätzlichen Referenzmengen zugeteilt erhalten [können]" (Artikel 5).

b) Die vorgenannte *Verordnung vom 22. November 1984* sieht für das Wirtschaftsjahr 1984/85 vor, daß die Käufer den Erzeugern, die ihnen am 2. April 1984 Milch geliefert haben, im Rahmen ihrer Referenzmengen eine Grundreferenzmenge von höchstens 98 % (in Berggebieten 99 %) der 1983 gelieferten Mengen zuteilen. Außerdem teilen die Käufer unter bestimmten Voraussetzungen neben der Grundreferenzmenge ergänzende Referenzmengen zu. Diese betragen 9 500 l für die Erzeuger, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans verpflichtet haben und deren Plan nach dem 1. April 1978 und vor dem 31. März 1985 genehmigt wurde, sofern allerdings ihre Grundreferenzmenge 200 000 l oder 98 % (in Berggebieten 99 %) des für das Wirtschaftsjahr 1984/85 vorgesehenen Lieferziels nicht überschreitet (Artikel 3).

c) Die vorgenannte *Verordnung vom 10. Juli 1985* enthält entsprechende Bestimmungen für das Wirtschaftsjahr 1985/86, außer daß auf die Referenzmengen der Käufer und Erzeuger ein allgemeiner Abschlag von 1 % (außer in Berggebieten) angewandt wird.

3. *Die Ausgangsverfahren*

In den Ausgangsverfahren klagen Milcherzeuger des Departements Côtes du Nord gegen die Coopérative agricole laitière de Loudéac „Copall" und die Laiterie coopérative du Trieux. Diese haben auf die Kläger eine Abgabe wegen Überschreitung der ihnen nach der Gemeinschaftsregelung über die zusätzliche Abgabe für Milch zugeteilten Referenzmengen angewandt.

Die Milcherzeuger wenden sich gegen die angewandten Abgaben und tragen vor, die französische Regelung, aufgrund deren ihre Referenzmengen festgelegt worden seien, führe die Gemeinschaftsbestimmungen auf diesem Gebiet unzutreffend durch. Sie machen insbesondere geltend, die französische Regierung habe dadurch, daß sie 1983 als einziges Referenzjahr für die Festlegung der Referenzmengen zugrunde lege und allen Erzeugern, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans verpflichtet hätten, eine pauschale Menge von 9 500 l Milch zuteile, im Hinblick auf die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und des Vertrauensschutzes die vorgenannte Verordnung Nr. 857/84 des Rates, insbesondere Artikel 3, verletzt.

Um dieses Vorbringen beurteilen zu können, hat die Cour d'appel Rennes, bei der die Milcherzeuger, deren Klagen in erster Instanz abgewiesen worden waren, Berufung eingelegt haben, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende, in den drei Rechtssachen identische Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Erlaubt es Artikel 3 der Verordnung Nr. 857/84 des Rates, daß ein Mitgliedstaat allen Erzeugern mit einem in

Durchführung befindlichen Entwicklungsplan ungeachtet der Ziele des einzelnen Plans eine pauschale Zuteilung gewährt und das Jahr 1983 als einziges Referenzjahr wählt, ohne eine Ausnahme für die Erzeuger vorzusehen, für die ein in den Jahren 1981 und 1982 abgeschlossener Entwicklungsplan galt?

2) Steht es im Widerspruch zu Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, daß die Verordnungen vom 22. November 1984 und 10. Juli 1985 eine Prioritätsordnung für die Zuteilungen zusätzlicher Referenzmengen je nach den innerhalb des einzelnen Betriebs freigesetzten Mengen festlegen, so daß die Zuteilung von den zur Verfügung stehenden Mengen des Käufers abhängt?

3) Hat die nationale Behörde, als sie insbesondere die Ministerialverordnung vom 10. Juli 1985 erließ, die die Wachstumsmöglichkeit für das Wirtschaftsjahr 1985/86 auf 1 % des vorangegangenen Wirtschaftsjahrs beschränkt, gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen, da die Erzeuger mit einem Plan auf den Bestand der Verpflichtungen vertrauen durften, die vorher eingegangen waren, um ihnen eine Steigerung der Produktivität ihres Betriebs zu ermöglichen?"

4. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Die Vorlageurteile sind am 20. Juli 1988 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 27. Oktober 1988 hat der Gerichtshof die vorliegenden Rechtssachen zu gemeinsamem Verfahren und gemeinsamer Entscheidung verbunden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen abgegeben die Kläger der Ausgangsverfahren in den drei Rechtssachen, vertreten durch die Rechtsanwälte Pitois-Sillard, Olive, Cabot und Dohollou, Rennes, die französische Regierung, vertreten durch E. Belliard und Géraud de Bergues, als Bevollmächtigte, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Lawrence und P. Hetsch, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts mit Entscheidung vom 1. Februar 1989 die Rechtssachen gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Dritte Kammer verwiesen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme eröffnet.

II — Schriftliche Erklärungen

1. *Zur ersten Frage*

a) Die *Kläger* der Ausgangsverfahren vertreten die Ansicht, daß die erste Frage zu verneinen sei.

In Anbetracht des zwingenden Charakters des Artikels 3 der Verordnung Nr. 857/84 stehe nämlich die Bestimmung der zusätzlichen Referenzmengen, die den Erzeugern zugeteilt würden, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans verpflichtet hätten, nicht im völlig freien Ermessen der Mitgliedstaaten. Für die Erzeuger, deren Plan nach dem 1. Januar 1981 abgeschlos-

sen worden sei, müßten die dann zugeteilten Referenzmengen auf der Grundlage des Jahres des Abschlusses des Plans festgelegt werden.

Der französische Staat habe daher nicht, wie er es mit den Verordnungen vom 22. November 1984 und 10. Juli 1985 getan habe, das Jahr 1983 als einheitliches Referenzjahr wählen dürfen, ohne Ausnahmen für die Erzeuger mit einem Entwicklungsplan vorzusehen, der im Laufe der Jahre 1981 und 1982 abgeschlossen worden sei. Er hätte auch nicht den Inhalt jedes Plans global beurteilen dürfen, sondern den einzelnen Situationen Rechnung tragen müssen. Daher stehe es nicht im Einklang mit der Verordnung Nr. 857/84, daß für alle Erzeuger mit einem Entwicklungsplan unabhängig von den darin angegebenen Produktionszielen eine pauschale Zuteilung von 9 500 l Milch als Ergänzung einer ursprünglichen Referenzmenge gewählt worden sei.

b) Die *französische Regierung* trägt erstens zum Pauschalcharakter der den Erzeugern mit Entwicklungsplänen gewährten Zuteilung vor, daß sich bereits aus dem Wortlaut des Artikels 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 ergebe, daß nicht die Betreffenden einen Anspruch auf, sondern nur die Mitgliedstaaten die Befugnis zur Zuteilung hätten („können ... zugewiesen erhalten"). Selbst wenn jedoch die gegenteilige Auslegung maßgeblich sei, könne in der Bestimmung keine echte Ergebnispflicht im Hinblick auf die vollständige Erreichung der in den Entwicklungsplänen vorgesehenen Ziele erblickt werden, da die gewählte Formulierung („spezifische Referenzmenge ..., die ... Rechnung trägt") nicht voraussetze, daß die Berechnung der fraglichen Menge auf individueller Basis erfolge.

Was zweitens die Möglichkeit angeht, das Jahr 1983 als einziges Referenzjahr für alle Erzeuger zugrunde zu legen, für die ein in den Jahren 1981 und 1982 abgeschlossener Entwicklungsplan galt, vertritt die französische Regierung die Auffassung, daß Artikel 3 nur während der Geltungsdauer des Plans Anwendung finde; wenn dieser nämlich ausgelaufen sei, sei der Wachstumsprozeß des Betriebs abgeschlossen und müsse der Erzeuger, für den ein Entwicklungsplan gegolten habe, genauso behandelt werden wie die Erzeuger ohne Entwicklungsplan. Wenn somit der Plan vor dem in dem Mitgliedstaat bei der Berechnung der Referenzmengen zugrunde gelegten Jahr (in Frankreich: 1983) abgeschlossen worden sei, müsse die Referenzmenge des Erzeugers, für den ein Plan gegolten habe, auf der Grundlage seiner Lieferungen im Jahr 1983 ermittelt werden, in die das Ergebnis des mit dem bereits abgeschlossenen Entwicklungsplan angestrebten Wachstumsprozesses eingegangen sei.

Die Bezugnahme auf Lieferungen im letzten Geltungsjahr des Plans sei nur für den Fall sinnvoll, daß der Mitgliedstaat das Jahr 1981 als Berechnungsgrundlage gewählt habe: Die Referenzmengen seien nämlich 1984 zu einem Zeitpunkt festgelegt worden, als die 1982 und 1983 erzeugten Mengen bereits bekannt gewesen seien. Für den Gesetzgeber sei es bei der Berechnung der Referenzmengen in diesem Fall einfacher gewesen, die zu Beginn des Plans festgelegten Zielmengen durch die bei seinem Abschluß tatsächlich gelieferten Mengen zu ersetzen. So sei eine mehrere Jahre alte Vorausschätzung durch eine ordnungsgemäß festgestellte Tatsache aus jüngerer Zeit ersetzt worden.

c) Die *Kommission* weist darauf hin, daß Artikel 3 Nr. 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 857/84 ausdrücklich bestimme, daß die zuteilungsfähige zusätzliche Menge dem Lieferumfang Rechnung trage, der „im Jahr des Abschlusses des Entwicklungsplans" erreicht worden sei, das heißt hier — je nach dem Einzelfall — 1981 oder 1982. Der Umstand, daß das Jahr 1983 für die Bestimmung der Referenzmenge gewählt worden sei, die die Molkerei nicht überschreiten dürfe, lasse daher bei der Zuteilung der hinzutretenden Mengen die Verpflichtung unberührt, den 1981 und 1982

aufgrund eines Entwicklungsplans tatsächlich gelieferten Mengen Rechnung zu tragen. Es sei jedoch darauf zu verweisen, daß angesichts der Bemühungen um die Regulierung der Erzeugung, die in der globalen Garantiemenge zum Ausdruck komme, die 1981 und 1982 aufgrund eines Entwicklungsplans gelieferten Mengen nicht in jedem Fall in vollem Umfang zugeteilt werden könnten.

Die Zuteilung einer pauschalen zusätzlichen Menge für alle Erzeuger, für die ein in Durchführung befindlicher Entwicklungsplan gelte, unabhängig von den Lieferzielen des einzelnen Plans (hier: 9 500 l) stelle dagegen einen Verstoß gegen Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag dar. Wenn die Gemeinschaftsregelung nämlich den Mitgliedstaaten in den in Artikel 3 der Verordnung Nr. 857/84 genannten Fällen die Wahl zwischen der Zuteilung zusätzlicher Mengen und der Nichtzuteilung lasse, müßten sie, wenn sie sich für die Gewährung derartiger Garantien entschieden, auch die objektiven Zuteilungsvoraussetzungen festlegen. Die Zuteilung der zusätzlichen Mengen durch die Molkerei müsse sich demzufolge nach den Lieferzielen jedes einzelnen Entwicklungsplans richten.

Dagegen entspreche die Festlegung einer einzigen Höchstgrenze für die Referenzmenge je Erzeuger (hier: 200 000 l), oberhalb deren keine zusätzlichen Mengen zugeteilt werden dürften, der Verpflichtung des Mitgliedstaats, die globale Garantiemenge einzuhalten und dabei eine nationale Reserve zur Deckung der zugeteilten zusätzlichen Mengen nach den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 zu bilden. Diese Zwänge könnten den Mitgliedstaat veranlassen, eine Höchstreferenzmenge festzulegen, um die gewünschte Regulierung der Erzeugung wirksam sicherzustellen und trotzdem genügend verfügbare Mengen freizusetzen, um die Anwendung der Artikel 3 und 4 zu gewährleisten.

Im Ergebnis schlägt die Kommission vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„a) Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag und Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 lassen es nicht zu, daß ein Mitgliedstaat den Erzeugern, die einen Entwicklungsplan nach der Richtlinie 72/159/EWG aufgestellt haben, der in Durchführung befindlich ist, unabhängig von den im Plan vorgesehenen Lieferzielen eine pauschale zusätzliche Menge zuteilt.

b) Es steht nicht im Widerspruch zu Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag, daß ein Mitgliedstaat für die Bestimmung der Referenzmengen und der zusätzlichen Mengen, die den Erzeugern zugeteilt werden können, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans nach der Richtlinie 72/159/EWG verpflichtet haben, der 1981 oder 1982 abgeschlossen wurde, das Jahr 1983 gewählt hat."

2. *Zur zweiten Frage*

a) Die *Kläger* des Ausgangsverfahrens weisen darauf hin, daß der Gerichtshof den Begriff des Diskriminierungsverbots, das jeder unterschiedlichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte entgegenstehe, weit ausgelegt habe. So habe der Gerichtshof ausgeführt, daß die Einführung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte eine ausgewogene Verteilung der Vor- und Nachteile auf die Erzeuger voraussetze (Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 153/73, Holtz & Willemsen, Slg. 1974,

675). Das Diskriminierungsverbot binde auch die Mitgliedstaaten in dem Sinn, daß ihnen die gemeinschaftsrechtliche Regelung zwar die Wahl zwischen mehreren Anwendungsmodalitäten lasse, sie aber den in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsatz bei ihrer Wahl beachten müßten (Urteil vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201 und 202/85, Klensch u. a., Slg. 1986, 3477).

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien führe der Vollzug der mit den Verordnungen vom 22. November 1984 und 10. Juli 1985 geschaffenen Regelung zu einer dreifachen Diskriminierung, nämlich einer Ungleichbehandlung innerhalb der Gemeinschaft selbst (wenn man die französischen Erzeuger mit einem Entwicklungsplan solchen Erzeugern in den anderen Mitgliedstaaten gegenüberstelle), einer Diskriminierung der Erzeuger mit einem Entwicklungsplan gegenüber den Erzeugern ohne Entwicklungsplan und einer diskriminierenden Unterscheidung zwischen Erzeugern mit Entwicklungsplan untereinander. Diese Diskriminierungen seien um so bedeutender, als die Molkereien aufgrund der Aufgabe der Erzeugung in bestimmten Fällen über nicht genutzte Quoten verfügen könnten. Schließlich stellten die Wahl des Jahres 1983 als des einzigen Referenzjahres sowie die pauschale Zuteilung von 9 500 l als Ergänzung einer ursprünglichen Referenzmenge ebenfalls eine Diskriminierung dar.

b) Die *französische Regierung* legt dar, daß nach der zuletzt durch das Urteil vom 25. November 1986 (Klensch, a. a. O.) bestätigten Rechtsprechung des Gerichtshofes Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag als spezifischer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes auch für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Marktorganisation verbindlich sei.

Im vorliegenden Fall sei es Zweck der in der Richtlinie 72/159/EWG vorgesehenen Entwicklungspläne, die Anpassung bestimmter Betriebe an die wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen und damit den landwirtschaftlichen Erzeugern, für die ein Entwicklungsplan gelte, nach Maßgabe des Artikels 39 Absatz 1 Buchstaben a und b EWG-Vertrag durch Anwendung von Methoden zur rationellen Erzeugung ein angemessenes Einkommen und befriedigende Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

Daher beruhe die „Priorität", die bestimmten Erzeugern, darunter denjenigen, für die ein Entwicklungsplan gelte, eingeräumt werde, gerade darauf, daß ihre Lage nicht mit der der anderen Erzeuger vergleichbar sei und daß sie durch die ihnen zuteil werdende bestimmte Behandlung wieder auf den gleichen Stand wie diese gebracht werden sollten. Somit könne es bei der Zuteilung der Milchquoten nicht darum gehen, die Entwicklung der Betriebe, für die Entwicklungspläne gälten, dadurch wieder in Frage zu stellen, daß den Betriebsinhabern nicht eine besondere Behandlung gewährt werde, was Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 aber nahelegten.

Dagegen treffe die Auffassung nicht zu, daß die „vorrangigen" Erzeuger je nach der mehr oder weniger hohen Verfügbarkeit der Mengen, die durch die Beihilfen in ihren Molkereien zu Anfang freigesetzt worden seien, untereinander unterschiedlich behandelt würden. Zwei Verfahren hätten nämlich den Erzeugern mit einem Entwicklungsplan die in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung verlangte einheitliche Behandlung auf nationaler Ebene gewährleistet:

— Die Einführung eines „Appellverfahrens" habe es den Molkereien, bei denen der Bedarf dieser Kategorie von Erzeugern höher als die verfügbaren freigesetzten Referenzmengen gewesen sei, ermöglicht, eine ergänzende Menge

zugewiesen zu erhalten, die der vom Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers Onilait verwalteten nationalen Reserve entnommen worden sei;

— der von Artikel 4 a der Verordnung Nr. 857/84 geschaffene Mechanismus eines Ausgleichs am Ende des Wirtschaftsjahres sei dazu benutzt worden, diesen Erzeugern im Rahmen der ihnen vorbehaltenen besonderen Behandlung Quoten zu „leihen".

Auf diese Weise hätten die verfügbaren Ressourcen unter Berücksichtigung des Bedarfs der „vorrangigen" Erzeuger unabhängig von der Situation ihrer jeweiligen Molkereien gerecht aufgeteilt werden können.

c) Die *Kommission* macht im wesentlichen geltend, unter bestimmten Bedingungen führe es nicht zu einer Diskriminierung, wenn die zusätzlichen Mengen vorrangig den Erzeugern, für die ein Entwicklungsplan gelte und die derselben Molkerei angeschlossen seien, entsprechend den von den anderen Erzeugern dieser Molkerei freigesetzten Mengen zugeteilt würden.

Wie der Gerichtshof im Urteil vom 25. Oktober 1986 (Klensch, a. a. O.) ausgeführt habe, stelle es eine Diskriminierung zwischen unterschiedlichen Molkereien angeschlossenen Erzeugern dar, wenn der Käufer über von den ihm angeschlossenen Erzeugern freigesetzte Mengen verfügen könnte, gleichgültig, ob sie aus einer freiwilligen oder einer gegen Vergütung erfolgten Einstellung der Tätigkeit herrührten. In einem solchen Fall könnte nämlich die Molkerei ihre eigenen Erzeuger gegenüber den Erzeugern anderer Molkereien, bei denen geringere Mengen freigesetzt worden seien, begünstigen.

Die französische Regelung sehe vor, daß 20 % der Mengen, die im Laufe des Anwendungszeitraums von den Erzeugern freigesetzt würden, die eine Rücknahme dieser Mengen in Anspruch genommen hätten (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 857/84), der nationalen Reserve zugewiesen und von der Referenzmenge jedes Käufers abgezogen würden. Dieser Teil diene dazu, etwaige Ungleichbehandlungen zwischen den verschiedenen Molkereien angeschlossenen Erzeugern auszugleichen.

Daher gebe es bei einem Erzeuger, für den ein Entwicklungsplan gelte, zwei Möglichkeiten für die Berechnung dieser Regelung:

— entweder gingen die in einer Molkerei freigesetzten Mengen über die benötigte spezifische Menge hinaus; dann müsse die Differenz der nationalen Reserve zugeschlagen werden;

— oder die freigesetzten Mengen reichten nicht aus; dann müsse der der nationalen Reserve zugewiesene Anteil von 20 % ergänzend hinzutreten.

Mit dem Reserveanteil in Höhe von 20 % könnten auf diese Weise etwaige unterschiedliche Verhältnisse bei den einzelnen Molkereien ausgeglichen werden. Falls diese Reserve von 20 % nicht ausreiche, sei es Sache der nationalen Behörden, entweder die Referenzmengen der anderen Erzeuger zu kürzen oder weitere Milchmengen zurückzunehmen, wodurch ein neuer Bestand verfügbarer Mengen gebildet würde. Ein solches System, das an eine dezentralisierte Verwaltung eines Teils der freigesetzten Mengen durch die Molkereien und eine zentralisierte Verwaltung der Restmenge geknüpft sei, stünde nicht in Widerspruch zum Diskriminierungsverbot, da es erlaube, die Verschiedenartigkeit der Situationen zu

korrigieren, die sich daraus ergäben, daß je nach den einzelnen Käufern unterschiedliche Mengen freigesetzt würden.

Im Ergebnis schlägt die Kommission vor, wie folgt auf die zweite Frage zu antworten:

„Es steht nicht im Widerspruch zu dem in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag niedergelegten Diskriminierungsverbot, daß bei der Bestimmung der zusätzlichen Mengen für die Erzeuger, die sich gemäß der Richtlinie 72/159/EWG zur Durchführung eines Entwicklungsplans verpflichtet haben, die von einem Mitgliedstaat, der gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 die Formel B gewählt hat, getroffenen Maßnahmen es mit sich bringen, daß die Käufer einen Teil der von den Erzeugern, die ihnen angeschlossen sind, freigesetzten Mengen neu zuteilen, wenn der nichtverwendete Teil dieser Mengen dazu bestimmt ist, die Ungleichheiten zwischen den einzelnen Käufern auszugleichen."

3. *Zur dritten Frage*

a) Die *Kläger* der Ausgangsverfahren vertreten die Ansicht, daß die gemeinschaftsrechtliche Regelung und infolgedessen auch die Ministerialverordnung vom 10. Juli 1985, die die Wachstumsmöglichkeit für das Wirtschaftsjahr 1985/86 auf 1 % beschränke, die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit verletzten.

Sie legen zu diesem Punkt dar, daß die Entwicklungspläne es den Betriebsinhabern ermöglichen sollten, nach ihrem Abschluß ein Arbeitseinkommen je Arbeitskrafteinheit zu erzielen, das dem in außerlandwirtschaftlichen Berufen in dem betreffenden Gebiet erzielten Einkommen vergleichbar sei, und dabei die Arbeits- und Produktionsbedingungen dauerhaft zu verbessern. Die Entwicklungspläne hätten gewissermaßen sowohl — nach ihrer Entstehung — normativen als auch — nach ihrer Anwendung — vertraglichen Charakter. Erzeuger mit einem Plan könnten daher zu Recht erwarten, daß die zuvor zum Zweck der Steigerung der Produktivität ihres Betriebs eingegangenen Verpflichtungen Bestand hätten, damit sie über ein angemessenes Einkommen verfügten und Lebensbedingungen hätten, die denen in den anderen Berufen vergleichbar seien.

Die fragliche Regelung verstoße ferner gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da im vorliegenden Fall keine schrittweisen Maßnahmen mit Einführung von Übergangszeiträumen erlassen worden seien, während es notwendig gewesen sei, nach und nach die zweckmäßigen Anpassungen vorzunehmen.

b) Nach Ansicht der *französischen Regierung* entspricht die französische Regelung, indem sie die Referenzmengen für das Wirtschaftsjahr 1985/86 um 1 % gegenüber dem Wirtschaftsjahr zuvor gekürzt habe, während sie zugunsten der Erzeuger mit einem Entwicklungsplan eine spezifische Behandlung vorgesehen habe, der Gemeinschaftsregelung; sie verletze daher auch nicht den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes schließe nämlich der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht schlechthin die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten aus, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden seien, ohne daß Verpflichtungen gegenüber den Behörden übernommen worden seien (vgl. das Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 112/80, Dürbeck, Slg. 1981, 1095). Im besonderen Fall der Entwicklungspläne richteten sich zwar die För-

derungsmaßnahmen zugunsten der betreffenden Erzeuger nach den in ihnen genannten Zielen; trotzdem seien diese Maßnahmen nicht in Frage gestellt worden, wenn die Pläne nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen abgeschlossen worden seien. Daher könnte von seiten dieser Erzeuger nicht von endgültigen oder unwiderruflichen Verpflichtungen gesprochen werden.

Jedenfalls hätten die ab 1984 im Milchsektor eingeführten neuen Gemeinschaftsbestimmungen, auch wenn sie keine echte Übergangsregelung vorgesehen hätten, doch hinsichtlich bestimmter Erzeuger eine Ausgleichsregelung geschaffen, die gerade den vorliegenden Verfahren zugrunde liege. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, daß Artikel 3 der Verordnung Nr. 857/84 keine Regelung individueller Erzeugungsquoten im eigentlichen Sinne, sondern eine Abgabe eingeführt habe, mit der nicht Verstöße gegen das Verbot der Erzeugung über eine Garantieschwelle hinaus geahndet werden sollten, sondern die dem Gedanken Rechnung trage, daß die finanzielle Verantwortung für die Milchüberschüsse unter den Erzeugern im Verhältnis ihrer Beiträge an der Verursachung dieser Überschüsse aufzuteilen sei.

c) Die *Kommission* erinnert daran, daß im Rahmen der von Frankreich gewählten Formel B die Abgabe nur geschuldet werde, wenn nach Ausgleich zwischen den Mengen, die von den einzelnen der Molkerei angeschlossenen Erzeugern geliefert worden seien, die Menge dieser Molkerei überschritten sei (vgl. das Urteil vom 28. April 1988 in der Rechtssache 61/87, Thevenot, Slg. 1988, 2375).

Was den zweiten Anwendungszeitraum der Milchquotenregelung angehe, so habe Artikel 5 c Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 die Gesamtgarantiemenge niedriger als die ursprünglich bestimmte festgesetzt. Im Rahmen dieser herabgesetzten Quote habe die französische Regierung die Referenzmenge jedes Käufers auf die für den vorangehenden Zeitraum festgesetzte Höhe abzüglich 1 % festgesetzt (außer in Bergregionen).

In diesem Zusammenhang sei die dritte Frage so zu verstehen, daß sie das Problem aufwerfe, ob diese Verringerung nicht das berechtigte Vertrauen verletze, das die Erzeuger, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans verpflichtet hätten, möglicherweise in die Aufrechterhaltung der in diesem Plan festgelegten Ziele gehabt hätten. Diese Frage sei zu verneinen.

Wie der Gerichtshof im Urteil vom 28. April 1988 in der Rechtssache 120/86 (Mulder, Slg. 1988, 2321) ausgeführt habe, könnten die Mitgliedstaaten bei besonderen Situationen nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 857/84 zusätzliche Mengen nur im Rahmen der Gesamtgarantiemenge zuteilen. Die Gesamtgarantiemenge sei aber durch die Verordnung Nr. 856/84 auf 97,2 Mio t Milch festgesetzt und, um eine gewisse Übergangszeit einzuräumen, für das erste Wirtschaftsjahr der Erhebung auf 98,2 Mio t angehoben worden.

Angesichts der Verringerung der Gesamtgarantiemenge und der Tatsache, daß den nationalen Behörden ein Ermessen zustehe bei der Entscheidung darüber, ob insbesondere den Erzeugern mit einem Entwicklungsplan zusätzliche Mengen zugeteilt werden sollten, könnten diese Erzeuger aus der Gemeinschaftsregelung keine Garantie in bezug auf die Aufrechterhaltung und noch weniger in bezug auf die Steigerung ihrer Lieferungen entsprechend dem im Plan festgelegten Ziel herleiten.

Im Ergebnis schlägt die Kommission vor, die dritte Frage wie folgt zu beantworten:

„Artikel 5 c Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 und Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 verletzen nicht dadurch den Grundsatz des Vertrauensschutzes, daß sie die Mitgliedstaaten verpflichten, die Referenzmenge so herabzusetzen, daß sie nicht die für den zweiten Anwendungszeitraum der Milchquotenregelung festgesetzte Gesamtgarantiemenge überschreitet, und dementsprechend die zusätzlichen Mengen festzusetzen, die den Erzeugern zugeteilt werden können, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans nach der Richtlinie 72/159/EWG verpflichtet haben."

M. Zuleeg
Berichterstatter