SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 23. Mai 1996 *

1. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf ersucht den Gerichtshof um Vorabentscheidung über folgende Frage:

Konnte die einem deutschen Milcherzeuger mit Hofstelle in Deutschland und Zupachtflächen in Deutschland und den Niederlanden und Anlieferung an einen deutschen Käufer am 2. April 1984 zugeteilte Milchreferenzmenge teilweise auf die niederländischen Zupachtflächen dieses Milcherzeugers gebunden werden, mit der Folge, daß die entsprechende Referenzmenge nach Beendigung des Pachtvertrages auf den Verpächter übergeht, oder konnte die dem deutschen Milcherzeuger zugeteilte Quote nur auf die deutschen Flächen gebunden werden?

Sachverhalt

2. Nach den in den Akten befindlichen Unterlagen ist die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Katholische Kirchengemeinde St. Martinus Elten, eine deutsche Kirchengemeinde, Eigentümerin von 20,2123 ha landwirtschaftlicher Flächen, von denen 17,69 ha in den Niederlanden liegen und der Rest in Deutschland liegt. Die genannten landwirtschaftlichen Flächen, die zur Milchviehhaltung genutzt werden, wurden vor 1984 an den deutschen Landwirt Jansen verpachtet, dessen Betrieb daneben 1,07 ha eigenes Land umfaßte.

Herr Jansen lieferte 1983 seine Milcherzeugung an eine deutsche Molkereigenossenschaft und tat dies weiterhin bis zu seinem Tod im Jahr 1989. Auf der Grundlage dieser Lieferungen teilten ihm die deutschen Behörden eine Referenzmenge von 182 000 kg zu.

3. Nach dem Tod von Herrn Jansen gründete seine Tochter und Alleinerbin Elke Jansen mit Herrn Derksen eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) zum Zweck der gemeinsamen Bewirtschaftung ihrer beider landwirtschaftlichen Betriebe. Der beklagte Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland als Landesbeauftragter bescheinigte Frau Jansen mit Bescheid vom 23. März 1990 nachträglich den Übergang der Referenzmenge ihres verstorbenen Vaters in Höhe von 192 933 kg Milch durch Erbgang mit Wirkung ab 15. März 1989.

* Originalsprache: Spanisch.

4. Der Beklagte bescheinigte der Derksen und Jansen GbR mit getrennten Bescheiden vom 30. Januar 1990 antragsgemäß die Übertragung einer Referenzmenge von 192 933 kg (aus dem Betrieb Jansen) und von 953 510 kg (aus dem Betrieb Derksen); diese Beträge wurden mit getrennten Änderungsbescheiden vom 13. Juni 1990 auf 191 004 kg bzw. 943 975 kg herabgesetzt. In der Folgezeit bewirtschaftete die GbR beide Betriebe, ohne die Klägerin um Erlaubnis gefragt oder von ihr die Genehmigung zu einer Unterverpachtung erlangt zu haben.

5. Die Gesellschafter Derksen und Jansen vereinbarten die Auflösung ihrer Gesellschaft zum 15. November 1990, nachdem die Klägerin vor der für Landpachtsachen zuständigen Kammer des Kantongerecht Arnheim (Niederlande) Klage gegen Frau Jansen erhoben und dieses Verfahren zur Auflösung des Pachtverhältnisses zwischen Frau Jansen und der Klägerin geführt hatte.

6. Mit notariellem Vertrag vom 13. Dezember 1990 erwarb Herr Derksen die im Eigentum von Frau Jansen stehenden Ländereien mit einer Fläche von 1,07 ha und die ihr durch Erbgang übertragene Milchquote. Am selben Tag beantragte er auch die Rückübertragung der Milchquoten der Derksen und Jansen GbR auf sich. Die beklagte Verwaltung kam diesem Antrag nach und bestätigte Herrn Derksen mit getrennten Bescheiden vom 12. März 1991 die Übertragung der Referenzmengen von 191 004 kg und von 943 975 kg.

7. Am 5. Dezember 1991 beantragte die Klägerin beim Beklagten, ihr eine Bescheinigung gemäß § 9 Absatz 2 Nr. 3 der Verordnung über die Abgaben im Rahmen von Garantiemengen im Bereich der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (Milch-Garantiemengen-Verordnung) auszustellen, durch die anerkannt wird, daß sie mit Beendigung des Pachtverhältnisses Anspruch auf den Teil der Referenzmenge des Betriebes Jansen hat, der den in den Niederlanden gelegenen Ländereien entspricht. Der Übergang der Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen erfolgte am 1. Februar 1991.

8. Der Beklagte lehnte den Antrag mit Bescheid vom 19. März 1992 mit der Begründung ab, durch die Zuteilung von Gesamtgarantiemengen an die Mitgliedstaaten sei die im Gemeinschaftsrecht vereinbarte Flächenbindung der Quote notwendigerweise auf die Fläche des jeweiligen Mitgliedstaats beschränkt. Die Übertragung individueller Referenzmengen zusammen mit den entsprechenden Ländereien könne die beständige Zuordnung nationaler Referenzmengen zum jeweiligen Mitgliedstaat nur dann gewährleisten, wenn das Flächenbindungsprinzip auf nationale Flächen beschränkt werde; da die streitbefangene Fläche in den Niederlanden liege, könne an diese Fläche eine deutsche Milchquote auch dann nicht gebunden sein, wenn sich der Bewirtschaftungswechsel unter Deutschen vollziehe.

9. Die Klägerin legte gegen diesen Bescheid Widerspruch ein mit der Begründung, die Auffassung, daß das Flächenbindungsprinzip auf nationale Flächen beschränkt sei, sei im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zur Milchproduktionsbeschränkung in der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 [1] und in der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 [2] nicht haltbar. So werde in Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 der Begriff Betrieb eindeutig definiert als „die im geographischen Gebiet der Gemeinschaft gelegene Gesamtheit der vom Erzeuger bewirtschafteten Produktionseinheiten". Es komme nur darauf an, welcher nationalen Milchquote die Milchproduktion des Betriebes Jansen während des Referenzjahres 1983 zugewachsen sei. Da diese Milcherzeugung an eine deutsche Milchgenossenschaft geliefert worden sei, sei die festgesetzte Quote — in Höhe von 182 000 kg — in die Gesamtgarantiemenge der Bundesrepublik Deutschland eingeflossen. Der Widerspruch wurde vom Beklagten am 19. Mai 1992 zurückgewiesen.

10. Die Klägerin erhob gegen diesen Bescheid am 11. Juni 1992 Klage beim Verwaltungsgericht Düsseldorf mit dem Antrag, ihr den Übergang eines Teils der seinerzeit Herrn Jansen zugeteilten Referenzmenge auf sie zu bescheinigen; zur Begründung berief sie sich im wesentlichen auf die bereits im Widerspruchsverfahren vorgebrachten Gründe.

1 — Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10).

2 — Verordnung 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).

Die anwendbaren Rechtsvorschriften

11. Der Gerichtshof kennt die auf den vorliegenden Fall anwendbaren Rechtsvorschriften sehr gut. Es handelt sich um die Verordnung Nr. 856/84, mit der die zusätzliche Abgabe eingeführt wurde, die Verordnung Nr. 857/84, mit der die Grundregeln für die Erhebung dieser Abgabe festgelegt wurden [3], und die Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 [4], mit der die Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe erlassen wurden, aufgehoben durch die Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission [5], die die auf diesem Gebiet anwendbaren Rechtsvorschriften umgestaltete. Alle diese Verordnungen wurden erlassen, um die strukturellen Überschüsse auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse in der Gemeinschaft durch Erhebung einer zusätzlichen Abgabe auf die Milcherzeugung zu beseitigen. Diese Regelung teilt den Landwirten eine individuelle Referenzmenge nach Maßgabe ihrer Erzeugung in einem bestimmten Zeitraum (dem sogenannten Referenzzeitraum) in der Weise zu, daß die zusätzliche Abgabe auf die Erzeugung erhoben wird, die die Referenzmenge übersteigt.

12. Mit dem Ziel, das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Erzeugnissen des Milchsektors im Rahmen des Möglichen wiederherzustellen, wurde durch

3 — In der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 68, S. 1).

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

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

die Verordnung Nr. 856/84 für fünf Jahre eine zusätzliche Abgabe auf die Milchlieferungen eingeführt, die über eine — anfänglich auf 97,2 Millionen t Milch für die gesamte Gemeinschaft festgesetzte — Garantieschwelle hinausgehen [6]. Zu diesem Zweck wurde mit der Verordnung Nr. 856/84 in die Grundverordnung für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse [7] ein Artikel 5c eingefügt. Gemäß Absatz 1 dieses Artikels wird für fünf aufeinanderfolgende Zeiträume von zwölf Monaten ab 1. April 1984 bei den Erzeugern oder den Käufern von Kuhmilch bei Überschreitung einer festzulegenden Referenzmenge eine zusätzliche Abgabe erhoben [8]. Diese Abgabe wird nach einer Formel A, die Anwendung auf die Erzeuger findet, und nach einer Formel B, die Anwendung auf die Käufer findet, berechnet.

Die Formel A, die im vorliegenden Verfahren von Belang ist, lautet wie folgt:

„— Jeder Milcherzeuger zahlt eine Abgabe für die Milch-und/oder Milchäquivalenzmengen, die von ihm an einen Käufer geliefert wurden und die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten."

Gemäß Artikel 5c Absatz 3 darf vorbehaltlich der Anwendung von Absatz 4 die Summe der in Absatz 1 genannten 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. Für jeden Mitgliedstaat wurde daher eine Gesamtgarantiemenge festgesetzt, die sich für Deutschland auf 23 248 000 t belief.

13. In der Verordnung Nr. 857/84 wurden die Bestimmungen über die Anwendung dieser Regelung festgelegt. Gemäß ihrem Artikel 2 Absatz 1 entspricht, wenn die Formel A gewählt wird, die Referenzmenge der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die von dem Erzeuger im Kalenderjahr 1981 geliefert wurde, zuzüglich 1 %.

Absatz 2 bestimmt jedoch:

„Die Mitgliedstaaten können ... 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 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 definierte Garantiemenge nicht überschritten wird."

6 — Vierte und fünfte Begründungserwägung.

7 — Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13).

8 — Durch die Verordnung (EWG) Nr. 1109/88 des Rates vom 25. April 1988 (ABl. L 110, S. 27) wurde Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 geändert und die Geltungsdauer der Zusatzabgabenregelung auf acht Zeiträume von zwölf Monaten erweitert.

Die Bundesrepublik Deutschland entschied sich für die Formel A und wählte das Jahr 1983 als Referenzjahr.

14. Die Übertragung der Referenzmengen im Falle des Verkaufs, der Verpachtung oder der Übertragung eines Betriebes in Erbfolge wird durch Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 geregelt. In seiner ursprünglichen Fassung führte Absatz 1 dieser Bestimmung den erwähnten Grundsatz der Flächenbindung der Quoten wie folgt ein:

„Im Falle des Verkaufs, der Verpachtung oder der Übertragung eines Betriebs in Erbfolge wird die entsprechende Referenzmenge nach festzulegenden Modalitäten ganz oder teilweise auf den Käufer, Pächter oder Erben übertragen."

15. Ein Jahr später wurde jedoch die Verordnung Nr. 857/84 durch die Verordnung Nr. 590/85 geändert, und Artikel 7 wurde neu gefaßt. Nach der sechsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 590/85 kann die Anwendung dieses Artikels „in gewissen Fällen schwierige wirtschaftliche und soziale Verhältnisse zur Folge haben. Es empfiehlt sich deshalb, einem Pächter, dessen Betriebspacht ausläuft, die Möglichkeit zu geben, seine Milcherzeugung anderswo fortzusetzen und die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, diesem Pächter die auf den von ihm verlassenen Betrieb entfallende Referenzmenge oder einen Teil davon gutzuschreiben."

Artikel 7 Absatz 4 lautet in der geänderten Fassung:

„Für auslaufende Pachtverträge, bei denen der Pächter keinen Anspruch auf Vertragsverlängerung unter entsprechenden Bedingungen hat, können die Mitgliedstaaten vorsehen, daß die auf den Betrieb bzw. den gepachteten Teil des Betriebs entfallende Referenzmenge ganz oder zum Teil dem ausscheidenden Pächter gutgeschrieben wird, sofern er die Milcherzeugung fortsetzen will."

16. Die Verordnung Nr. 1371/84, durch die die Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe erlassen wurden, wurde, wie ich bereits ausgeführt habe, durch die Verordnung Nr. 1546/88 ersetzt. Der Inhalt des Artikels 5 der Verordnung Nr. 1371/84 fand Eingang in Artikel 7 der Verordnung Nr. 1546/88, der wie folgt lautet:

„Für die Anwendung von Artikel 7 und unbeschadet des Absatzes 3 desselben Artikels der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 werden die Referenzmengen der Erzeuger ... im Rahmen der Formeln A ... unter folgenden Bedingungen übertragen:

1. Im Falle des Verkaufs, der Verpachtung oder der Vererbung des gesamten Betriebes wird die entsprechende Referenzmenge voll auf den den Betrieb übernehmenden Erzeuger übertragen.

2. Im Falle des Verkaufs, der Verpachtung oder der Vererbung eines Teils des Betriebes wird die entsprechende Referenzmenge nach den für die Milcherzeugung verwendeten Flächen ... auf die den Betrieb übernehmenden Erzeuger aufgeteilt ...

3. Die Ziffern 1 und 2 sowie der vierte Unterabsatz sind gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf andere Übertragungsfälle, die für die Erzeuger vergleichbare rechtliche Folgen haben, entsprechend anwendbar.

4. Bei der Anwendung von Artikel 7 ... Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 betreffend ... auslaufende Pachtverträge ohne Möglichkeit auf Vertragsverlängerung unter entsprechenden Bedingungen ... wird die Referenzmenge des Betriebes oder Teils des Betriebes, ... dessen Pachtvertrag nicht verlängert wird, ganz oder teilweise auf den betreffenden Erzeuger übertragen, sofern er die Milcherzeugung fortsetzen will und die Summe der ihm auf diese Weise übertragenen Referenzmenge und die dem Betrieb entsprechende Menge, den er übernimmt oder in dem er seine Erzeugung fortsetzt, nicht die Referenzmenge überschreitet, über die er vor ... dem Auslaufen des Pachtvertrags verfügte."

17. Schließlich definiert Artikel 12 Buchstaben c und d der Verordnung Nr. 857/84 die Begriffe Erzeuger und Betrieb:

Erzeuger: der landwirtschaftliche Betriebsleiter als natürliche oder juristische Person oder als Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, dessen Unternehmen im geographischen Gebiet der Gemeinschaft liegt und der

— Milch oder andere Milcherzeugnisse unmittelbar an den Verbraucher verkauft und/oder

— an den Käufer liefert;

Betrieb: die im geographischen Gebiet der Gemeinschaft gelegene Gesamtheit der vom Erzeuger bewirtschafteten Produktionseinheiten.

Die im Zeitpunkt der Beendigung des Pachtverhältnisses zwischen der Klägerin und Frau Jansen geltende Regelung ist in der Verordnung Nr. 857/84 in der durch die Verordnung Nr. 590/85 geänderten Fassung und in der Verordnung Nr. 1546/88 enthalten.

Untersuchung der Vorlagefrage

18. Im Vorlagebeschluß bringt das nationale Gericht seine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Versagung der von der Klägerin beantragten Bescheinigung durch die beklagte Verwaltung zum Ausdruck. Es führt folgendes aus: Erstens gelte nach der deutschen Regelung in Übereinstimmung mit den oben angeführten Verordnungen der Gemeinschaft der Grundsatz der Flächenbindung der Referenzmengen auch in Fällen der Rückgewähr von Teilen eines Betriebes, die für die Milcherzeugung genutzt würden, an den Verpächter nach Beendigung des Pachtverhältnisses. Zweitens unterschieden weder die anwendbare nationale noch die anwendbare gemeinschaftliche Regelung danach, ob die dem Verpächter nach Beendigung des Pachtverhältnisses zurückgewährten Flächen im Inland oder in einem anderen Mitgliedstaat lägen. Drittens lasse sich aus der Definition des Betriebes in Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84, wonach Betrieb „die im geographischen Gebiet der Gemeinschaft gelegene Gesamtheit der vom Erzeuger bewirtschafteten Produktionseinheiten" sei, herleiten, daß die Lage der Flächen in einem anderen Mitgliedstaat für diese Zwecke unerheblich sei. Schließlich führt das Gericht aus, die Übertragung von Referenzmengen über die Staatsgrenzen hinaus könne aber die Zuteilung von Milchgarantiemengen, die spezifisch für jeden Mitgliedstaat berechnet worden seien, in Frage stellen.

19. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, Herr A. Derksen als Beigeladener und die Kommission haben beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht. In der mündlichen Verhandlung ist ferner der Beklagte des Ausgangsverfahrens erschienen und hat die in dem angefochtenen Verwaltungsbescheid enthaltenen Argumente wiederholt.

Die Klägerin macht geltend, der Grundsatz der Flächenbindung bedeute nicht, daß die Milchquoten ausschließlich an die innerstaatlichen Milcherzeugungsflächen eines Mitgliedstaats gebunden sein könnten, und er führe im Falle einer grenzüberschreitenden Bewirtschaftung auch nicht dazu, daß die flächengebundene Milchquote zwei unterschiedlichen nationalen Milchgarantiemengen zuzurechnen sei. Da sich die Bundesrepublik Deutschland für die Formel A und für 1983 als Referenzjahr entschieden habe und da Herr Jansen in diesem Jahr seine gesamte Milcherzeugung an eine deutsche Genossenschaft geliefert habe, habe diese Erzeugung nicht nur als Grundlage dafür gedient, ihm eine bestimmte Referenzmenge zuzuteilen, sondern sie sei auch bei der Zuteilung der nationalen Garantiemenge an diesen Mitgliedstaat berücksichtigt worden. Wäre der den niederländischen Flächen des Betriebes entsprechende Anteil, der niemals Eingang in die nationale Milchgarantiemenge dieses Mitgliedstaats gefunden habe, jetzt dieser zuzurechnen, so wären die Niederlande nunmehr verpflichtet, an die Gemeinschaft eine Abgabe wegen Überschreitung der nationalen Garantiemenge abzuführen, ohne daß sie irgendetwas hätten tun können, um die Überschreitung zu vermeiden; dies sei mit dem Sinn der Verordnungen Nrn. 856/84 und 857/84 unvereinbar und widerspreche der Definition des Milcherzeugerbetriebs in Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84.

20. Herr Derksen vertritt in seinen Erklärungen die Ansicht, daß der Grundsatz der Flächenbindung nur im Rahmen der nationalen Garantiemengen der einzelnen Mitgliedstaaten angewandt werden könne und daß daher die Referenzmenge eines deutschen Erzeugers als Teil der Gesamtgarantiemenge der Bundesrepublik Deutschland an im deutschen Hoheitsgebiet gelegene Flächen gebunden bleiben müsse.

21. Die Kommission macht geltend, es stelle eine Ungleichbehandlung dar, daß die deutsche Verwaltung den Antrag der Klägerin auf Anerkennung des Anspruchs auf einen den niederländischen Flächen entsprechenden Teil der Referenzmenge ab Beendigung des Pachtvertrags mit der Begründung abgelehnt habe, die betroffenen Betriebsflächen lägen in einem anderen Mitgliedstaat.

22. Im Hinblick auf die Frage, ob diese Ungleichbehandlung aus Gründen gerechtfertigt sein kann, die dem durch die Verordnung Nr. 856/84 geschaffenen System der Zusatzabgabe immanent sind, nimmt die Kommission eine Auslegung der im Zeitpunkt der Beendigung des Pachtvertrags geltenden Regelung vor und macht erstens geltend, daß die Verordnung Nr. 856/84 die Gesamtgarantiemenge der Mitgliedstaaten in Höhe der Summe der Milchmengen festgesetzt habe, die in jedem Mitgliedstaat in einem bestimmten Zeitraum an Milch be- oder verarbeitende Unternehmen geliefert worden seien, ohne irgendwelche Voraussetzungen in bezug auf ihre Herkunft aufzustellen. Zweitens trägt die Kommission vor, daß nach der Definition des Erzeugers und des Betriebes in Artikel 12 Buchstaben c und d der Verordnung Nr. 857/84 nur verlangt werde, daß die Produktionseinheiten „im geographischen Gebiet der Gemeinschaft" liegen müßten.

Dieses System gehe vom Normalfall aus, der darin bestehe, daß die Erzeuger die Milch an Unternehmen desjenigen Mitgliedstaats lieferten, in dem ihre Flächen lägen. Wenn ein Erzeuger die Milch jedoch ausnahmsweise wie im vorliegenden Fall an ein Unternehmen jenseits der Grenze geliefert habe, so seien auch diese Lieferungen in die Berechnung der Gesamtgarantiemenge dieses Mitgliedstaats eingeflossen, und daher sei es unzulässig, nachträglich einen Teil der individuellen Referenzmenge auf einen anderen Mitgliedstaat zu übertragen, da der Grundsatz der Aufteilung der Garantiemenge auf Gemeinschaftsebene aufrechterhalten werden müsse. Andernfalls würden die Erzeuger des Staates, dem die Quote übertragen würde, gegenüber den Erzeugern des Staates, aus dem die Quote abgezogen würde, benachteiligt.

Die Kommission gelangt zu dem Ergebnis, da der Pächter 1983 seine Milcherzeugung ausschließlich an eine deutsche Genossenschaft geliefert habe, da diese Lieferungen in die deutsche Gesamtgarantiemenge eingeflossen seien und da im Gegenzug die zuständige deutsche Behörde dem Pächter eine individuelle Referenzmenge zugeteilt habe, könne diese Referenzmenge gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1546/88 übertragen werden, vorausgesetzt, die Übertragung erfolge im Rahmen der deutschen Gesamtgarantiemenge. Die Weigerung der deutschen Behörden, diese

Übertragung zuzulassen, da ein Teil der Flächen in den Niederlanden liege, stellt daher nach Ansicht der Kommission eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung dar.

23. Um die Frage des deutschen Gerichts zu beantworten, werde ich als erstes die Möglichkeit prüfen, einen Teil der seinerzeit dem Erzeuger Jansen zugeteilten Referenzmenge nach Beendigung des Pachtverhältnisses zusammen mit den Flächen auf den Verpächter zu übertragen, und sodann untersuchen, welchen Einfluß der Umstand haben kann, daß die Flächen in einem anderen Mitgliedstaat liegen.

24. Der Rat erließ am selben Tag, an dem er die Verordnung Nr. 856/84 erließ, mit der die zusätzliche Abgabe auf die Milchmengen eingeführt wurde, die eine Referenzmenge übersteigen, auch die Verordnung Nr. 857/84, in deren Artikel 7 der allgemeine Grundsatz niedergelegt wurde, daß jede Referenzmenge (d. h. die von der Zusatzabgabe freigestellte Menge) zusammen mit den Flächen zu übertragen ist, die ihrer Zuteilung zugrunde lagen. Nach der Auslegung, die der Gerichtshof im Urteil Twijnstra vorgenommen hat, „beruht die gesamte Referenzmengenregelung auf dem mit Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 ... aufgestellten allgemeinen Grundsatz, daß die Referenzmenge im Falle der Übertragung eines Teils eines Betriebes dem Übernehmer nach Maßgabe der übertragenen Flächen zugeteilt wird“ [9].

25. Der Gerichtshof hat im Urteil Wachauf festgestellt: „Nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 in der durch die Verordnung Nr. 590/85 ... geänderten Fassung wird ‚im Falle des Verkaufs, der Verpachtung oder der Übertragung eines Betriebs in Erbfolge ... die entsprechende Referenzmenge ... nach festzulegenden Modalitäten ganz oder teilweise auf den Käufer, Pächter oder Erben übertragen‘. Jedoch können nach Artikel 7 Absatz 4 ‚für auslaufende Pachtverträge, bei denen der Pächter keinen Anspruch auf Vertragsverlängerung unter entsprechenden Bedingungen hat, ... die Mitgliedstaaten vorsehen, daß die auf den Betrieb bzw. den gepachteten Teil des Betriebs entfallende Referenzmenge ganz oder zum Teil dem ausscheidenden Pächter gutgeschrieben wird, sofern er die Milcherzeugung fortsetzen will‘. Eine Gesamtbetrachtung der angeführten Vorschriften läßt erkennen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die Referenzmenge — vorbehaltlich der Befugnisse der Mitgliedstaaten, diese ganz oder zum Teil dem ausscheidenden Pächter zuzuteilen — nach Ablauf des Pachtverhältnisses grundsätzlich dem Verpächter zukommen lassen wollte, der wieder die Verfügungsgewalt über den Betrieb erlangt.“ [10]

In diesem Urteil ging es um die Frage, ob Artikel 5 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1371/84 auf die Rückgewähr einer Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten nach Ablauf des Pachtverhältnisses auch dann anwendbar war, wenn diese Gesamtheit so, wie sie verpachtet worden war, nicht die Milchkühe und die zur Milcherzeugung erforderlichen technischen Anlagen umfaßte und der Vertrag keine Verpflichtung des Pächters zur Milcherzeugung vorsah.

9 — Urteil vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-81/91 (Twijnstra, Slg. 1993, I-2455, Randnr. 25).

10 — Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 13).

Der Gerichtshof ist in seinem Urteil zu folgendem Ergebnis gelangt: „Die Rückgewähr eines verpachteten Betriebs nach Ablauf des Pachtverhältnisses bringt Rechtsfolgen mit sich, die im Sinne von Artikel 5 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1371/84 [der am 4. Juni 1988 zu Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1546/88 wurde] denen der Übertragung dieses Betriebs bei der Begründung des Pachtverhältnisses vergleichbar sind; denn mit beiden Vorgängen ist ein Wechsel des Besitzes an den fraglichen Produktionseinheiten im Rahmen der durch den Pachtvertrag begründeten vertraglichen Beziehungen verbunden. Daher stellt die Rückgewähr einer verpachteten Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten nach Ablauf des Pachtverhältnisses einen Anwendungsfall des Artikels 5 Nr. 3 der Verordnung Nr. 1371/84 dar, soweit die Übertragung dieser Gesamtheit bei der Begründung des Pachtverhältnisses unter Artikel 5 Nr. 1 fällt. Dies ist dann der Fall, wenn es sich um einen Betrieb im Sinne von Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 ... handelt." [11]

26. Angesichts dieser Rechtsprechung bin ich, wie Generalanwalt Mischo in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kühn [12], der Ansicht, daß dann, wenn ein Pächter einen Betrieb verläßt, die Referenzmengen, über die er verfügt hat, grundsätzlich an den Eigentümer zurückfallen, der sie anschließend durch Eingehung eines neuen Pachtverhältnisses mit einem neuen Pächter auf diesen überträgt, sofern die Mitgliedstaaten nicht von ihrer Möglichkeit nach Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 und nach Artikel 7 Absatz 1 Nr. 4 der Verordnung Nr. 1546/88 Gebrauch gemacht und bestimmt haben, daß die Referenzmenge ganz oder teilweise dem ausscheidenden Pächter zur Verfügung gestellt wird, sofern dieser die Milcherzeugung fortsetzen will und die Summe der ihm auf diese Weise übertragenen Referenzmenge und der dem Betrieb, den er übernimmt oder in dem er seine Erzeugung fortsetzt, entsprechenden Menge nicht die Referenzmenge überschreitet, über die er vor dem Auslaufen des Pachtvertrags verfügte.

27. Muß sich an diesem Ergebnis etwas ändern, weil die Flächen, die nach der Beendigung eines Pachtverhältnisses an den Eigentümer zurückfallen, in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen gelegen sind, in dessen Gesamtgarantiemenge die dem Erzeuger/Pächter 1984 zugeteilte Referenzmenge eingegangen ist?

28. Ich denke, daß dies zu verneinen ist, und zwar aus verschiedenen Gründen. Erstens, weil die im Zeitpunkt der Beendigung des Pachtverhältnisses zwischen der Klägerin und Frau Jansen geltende Regelung über die Übertragung der Referenzmenge nicht danach unterschied, ob der Betrieb zur Gänze im selben Mitgliedstaat lag oder nicht.

29. Zweitens, weil die Referenzmenge, wie ich bereits ausgeführt habe, zusammen mit dem Betrieb übertragen wird und die Definition des Begriffs „Betrieb" für die Zwecke dieser spezifischen Regelung in Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 enthalten ist, wonach unter Betrieb „die im

11 — Angeführt in Fußnote 10, Randnr. 15.

12 — Urteil vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (Kühn, Slg. 1992, I-35, insbes. I-55, Randnr. 43).

geographischen Gebiet der Gemeinschaft gelegene Gesamtheit der vom Erzeuger bewirtschafteten Produktionseinheiten" zu verstehen ist.

30. Somit kann die Referenzmenge oder ein Teil davon zusammen mit den Flächen übertragen werden, sofern diese zu einem Betrieb im Sinne der Verordnung Nr. 857/84 gehören, der im geographischen Gebiet der Gemeinschaft gelegen ist. Diese auf den vorliegenden Fall anwendbare Auslegung wird bestätigt durch die Änderung, die an dieser Definition durch die Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 des Rates [13] vorgenommen wurde, von deren Inkrafttreten am 28. Juni 1993 an unter Betrieb „die im geographischen Gebiet eines Mitgliedstaats gelegene Gesamtheit der vom Erzeuger bewirtschafteten Produktionseinheiten" zu verstehen ist.

31. Überdies bin ich jedoch mit der Kommission der Ansicht, daß es eine gemäß Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EG-Vertrag verbotene diskriminierende Handlung bedeutet, daß die beklagte Verwaltung die Ausstellung einer Bescheinigung darüber, daß ein Teil der seinerzeit Herrn Jansen zugeteilten Referenzmenge nach Beendigung des Pachtverhältnisses zusammen mit dem entsprechenden Teil der zurückgewährten Flächen auf die Klägerin übergegangen ist, mit der Begründung verweigert, daß diese Flächen in einem anderen Mitgliedstaat lägen.

32. Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EG-Vertrag hat sich nämlich die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte „auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu beschränken und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen". Diese Bestimmung ist vom Gerichtshof in seinem Urteil Graff so ausgelegt worden, daß

„das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes [ist], der zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts gehört ... Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre" [14].

Im selben Urteil hat der Gerichtshof hinzugefügt, daß „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 [haben] und ... diese deshalb, soweit irgend möglich, in Übereinstimmung mit den genannten Erfordernissen anwenden [müssen] ... 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. [Er] ist deshalb auch für

13 — Verordnung vom 14. Juni 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 154, S. 30).

14 — Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-351/92 (Graff, Slg. 1994, I-3361, Randnr. 15).

die Mitgliedstaaten verbindlich, wenn diese die Marktorganisation durchführen ..." [15]

33. In der Rechtssache, die ich gerade untersuche, wird der Verpächter, der seine jenseits der deutschen Grenze gelegenen Flächen nach Beendigung eines Pachtverhältnisses zurückerhält, durch die ablehnende Entscheidung des Beklagten gegenüber einem anderen Verpächter benachteiligt, der unter den gleichen Umständen einen Teil seines insgesamt im deutschen Hoheitsgebiet gelegenen Betriebes zurückerhält. Da es sich um vergleichbare Sachverhalte handelt, die unterschiedlich behandelt werden, ist zu untersuchen, ob diese Ungleichbehandlung aufgrund der räumlichen Lage der Flächen im Rahmen der Zusatzabgabenregelung objektiv gerechtfertigt ist.

34. Nach der Ausgestaltung dieser Regelung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber wurde die Aufteilung der von der Gemeinschaft garantierten Gesamtmenge unter den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der in ihrem Gebiet in einem bestimmten Jahr gelieferten Mengen vorgenommen, und diese Menge begrenzt die Milcherzeugung in diesem Staat in der Weise, daß die den Erzeugern individuell zugeteilten Referenzmengen diese Grenze nicht übersteigen dürfen. Wie Generalanwalt Van Gerven in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Graff [16] ausgeführt hat, ist Ausgangspunkt der gemeinschaftlichen Milchquotenregelung eine für jeden Mitgliedstaat gesondert berechnete Gesamtgarantiemenge. Er hat hinzugefügt, daß aus der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 856/84 und aus Artikel 5c Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 „geschlossen werden [kann], daß das System der zusätzlichen Abgabe *seinem Wesen nach* auf das Gebiet der einzelnen Mitgliedstaaten abgestimmt ist, da es für jeden Mitgliedstaat auf den 1981 in seinem Gebiet gelieferten Mengen an Milch oder Milcherzeugnissen beruht".

35. Meiner Ansicht nach ergibt sich aber aus der gebotenen Beachtung der Systematik dieser Regelung auch dann kein Hinderungsgrund dafür, daß die Referenzmenge nach Beendigung des Pachtverhältnisses ganz oder teilweise zusammen mit dem Betrieb übertragen wird, wenn ein Teil der Flächen im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats gelegen ist, sofern nur diese Übertragung im Rahmen der Gesamtgarantiemenge des Mitgliedstaats erfolgt, in die die dem Erzeuger/Pächter 1984 zugeteilte Referenzmenge eingegangen ist.

36. Daher bin ich, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen, der Ansicht, daß die Besonderheit der Referenzmengenregelung die durch den Beklagten vorgenommene Ungleichbehandlung aufgrund der räumlichen Lage der Flächen nicht rechtfertigt und daß die 1984 dem Erzeuger Jansen zugeteilte Referenzmenge, die in die Gesamtgarantiemenge der Bundesrepublik Deutschland eingegangen ist, dem Eigentümer nach Beendigung des Pachtverhältnisses teilweise zusammen mit den Flächen zurückzugewähren ist, selbst wenn diese im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats liegen mögen, sofern nur bei dieser Übertragung die Systematik der Regelung beachtet wird, d. h., sofern sie im Rahmen der deutschen Gesamtgarantiemenge erfolgt.

Daher schlage ich vor, auf die Vorlagefrage wie folgt zu antworten:

15 — Angeführt in Fußnote 14, Randnrn. 17 und 18.

16 — Rechtssache angeführt in Fußnote 14, Nr. 13.

Die einem deutschen Milcherzeuger, der eine Hofstelle in Deutschland und Zupachtflächen in Deutschland und den Niederlanden bewirtschaftete und Milch an einen deutschen Käufer lieferte, am 2. April 1984 zugeteilte Referenzmenge kann teilweise an die von diesem Milcherzeuger zugepachteten Flächen in den Niederlanden gebunden werden, mit der Folge, daß die entsprechende Referenzmenge nach Beendigung des Pachtvertrags auf den Verpächter übergeht.