SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER vom 8. Mai 2003 [1]

1. Um die Erzeugung von Kuhmilch in der Europäischen Gemeinschaft zu verringern, führte der Gemeinschaftsgesetzgeber 1984 eine Regelung „über die Zusatzabgabe auf Milch" ein [2]. Nach dieser Regelung hat jeder Erzeuger, dessen Erzeugung die ihm eingeräumte einzelbetriebliche Referenzmenge, die gemeinhin als „Milchquote" bezeichnet wird, überschreitet, eine Abgabe auf den Überschuss zu entrichten.

2. Die italienischen Behörden berichtigten 1999 die einzelbetrieblichen Referenzmengen, die den italienischen Erzeugern für die Wirtschaftsjahre 1995/96 und 1996/97 eingeräumt worden waren. Dementsprechend nahmen sie nach Neuzuweisung der ungenutzten Referenzmengen eine Neuberechnung der Zusatzabgaben vor, die die Erzeuger für die genannten Wirtschaftsjahre schuldeten.

3. Diese Maßnahmen lösten umfangreiche Rechtsstreitigkeiten vor dem Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) aus [3]. Die Verfahren veranlassten dieses Gericht, den Gerichtshof mit fünfundzwanzig Vorabentscheidungsersuchen zu befassen. Elf dieser Vorabentscheidungsverfahren wurden bis zur Entscheidung des Gerichtshofes im vorliegenden Verfahren ausgesetzt.

4. Die Rechtssache C-231/00 ist mit den Rechtssachen C-303/00 und C-451/00 zu gemeinsamem mündlichem Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden [4]. Die Rechtssachen C-480/00 bis C-482/00, C-484/00, C-489/00 bis C-491/00 und C-497/00 bis C-499/00 sind zu gemeinsamem schriftlichem und mündlichem Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden [5]. Die erste und die zweite Gruppe von Rechtssachen sowie die Rechtssache C-495/00 sind am 12. Dezember 2002 in gemeinsamer Sitzung verhandelt worden. Die vorliegenden Schlussanträge betreffen die beiden vorstehend genannten Gruppen von Rechtssachen sowie die Rechtssache C-495/00.

5. In all diesen Rechtssachen stellt das vorlegende Gericht zwei Vorabentscheidungsfragen, die einander ähnlich sind. Es möchte wissen, ob die Berichtigungen der

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Im Folgenden auch: Regelung über die Zusatzabgabe.

3 — Ungefähr 5 000 Verfahren (vgl. Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-495/00, S. 14).

4 — Im Folgenden: Erste Gruppe von Rechtssachen.

5 — Im Folgenden: Zweite Gruppe von Rechtssachen.

italienischen Behörden mit der geltenden Gemeinschaftsregelung vereinbar sind und, wenn nein, ob diese Regelung im Hinblick auf Artikel 39 EG-Vertrag (jetzt Artikel 33 EG) gültig ist.

6. In der zweiten Gruppe von Rechtssachen stellt das vorlegende Gericht weitere fünf Fragen. Drei von ihnen betreffen die Frage, ob die einzelbetrieblichen Referenzmengen den Erzeugern mitgeteilt werden müssen, sowie die Form, in der diese Mitteilung erfolgt. Die beiden übrigen Fragen beziehen sich auf das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Erzeugergruppen, denen die ungenutzten Referenzmengen zugewiesen werden können.

7. In der Rechtssache C-495/00 schließlich geht die Frage des vorlegenden Gerichts auch dahin, ob die Mitgliedstaaten befugt sind, die aus dem Gemeinschaftsrecht entstehende Belastung zu übernehmen.

I — Rechtlicher Rahmen

A — Gemeinschaftsregelung

1. Vorgeschichte

8. Die Milch unterliegt in der Europäischen Gemeinschaft seit 1964 einer gemeinsamen Marktorganisation. Diese gemeinsame Marktorganisation fällt in den Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und hat nach Artikel 39 EG-Vertrag u. a. zum Ziel, der betroffenen landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten [6]. Zu diesem Zweck sieht die gemeinsame Marktorganisation auch vor, dass der Rat der Europäischen Union einen Richtpreis für Milch festsetzt, den die Erzeuger in der gesamten Gemeinschaft erzielen müssen.

9. Damit der Richtpreis erzielt wird, wurden mit der gemeinsamen Marktorganisation verschiedene Interventionsmaßnahmen eingeführt. Diese Maßnahmen sollen das Marktgleichgewicht durch Eingriffe auf der Ebene von Angebot und Verbrauch gewährleisten. Sie bestehen insbesondere in Direktkäufen bestimmter Milcherzeugnisse durch staatliche Stellen. Zu ihnen gehören auch Ausfuhrerstattungen, die zugunsten der Exporteure den Unterschied zwischen den Preisen auf dem Gemeinsamen Markt und denen auf dem Weltmarkt ausgleichen, sowie Einfuhrzölle.

10. Seit den siebziger Jahren übersteigt die Milcherzeugung den Milchverbrauch. Um diese Produktionszunahme aufzufangen, führte der Gemeinschaftsgesetzgeber 1977 eine so genannte Mitverantwortungsabgabe ein, die von jedem Erzeuger für die Mengen Milch zu entrichten ist, die an die Molke-

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

reien geliefert werden oder ab Hof in Form anderer Milcherzeugnisse verkauft werden [7]. Die Wirkungen dieser Abgabe erwiesen sich jedoch als unzureichend. Nach Auffassung des Gemeinschaftsgesetzgebers gefährdete die Entwicklung der mit dem Absatz des Überschusses der Milcherzeugung zusammenhängenden Kosten die Zukunft der gemeinsamen Agrarpolitik; er führte daher mit der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 [8] die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts ein [9]. Die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Regelung wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 festgelegt [10].

11. Die Verordnung Nr. 856/84 sah vor, dass für die gesamte Gemeinschaft eine Gesamtgarantiemenge festgesetzt wird. Diese Menge war auf die Mitgliedstaaten entsprechend den Mengen aufzuteilen, die im Laufe des Jahres 1981 in dem Gebiet der jeweiligen Mitgliedstaaten ausgeliefert worden waren. Sie umfasste die Verkäufe an die Abnehmer (die Molkereien) und die Direktverkäufe an den Verbraucher. Die Menge bezüglich der Verkäufe an die Molkereien konnte von den Mitgliedstaaten entweder auf die Abnehmer oder auf die Erzeuger aufgeteilt werden. Die Mitgliedstaaten konnten auch einen Teil ihrer Garantiemenge für eine nationale Reserve verwenden, durch die es ihnen möglich sein sollte, die einzelbetrieblichen Referenzmengen anhand der besonderen Lage bestimmter Erzeuger anzupassen. Die den Erzeugern oder Abnehmern zugewiesene Referenzmenge entsprach der Milchmenge, die sie in einem bestimmten Referenzjahr erzeugt oder gekauft hatten. Die Überschreitung der Referenzmenge während eines Zeitraums von zwölf Monaten, vom 1. April bis zum 31. März, begründete eine Verpflichtung zur Zahlung einer Zusatzabgabe in Höhe von mindestens 75 % des Referenzpreises. Die Zusatzabgabe war zur Finanzierung der Kosten für die Vermarktung der genannten Überschüsse bestimmt. Die Zahlung der Abgabe oblag dem Erzeuger oder dem Abnehmer, wobei der letztere sie auf den Erzeuger abwälzte.

12. Die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch, die ursprünglich für einen Zeitraum von fünf Jahren eingeführt worden war, wurde zunächst bis zum 31. März 1992 [11] und sodann bis zum 31. März 1993 [12] verlängert. Sie wurde anschließend für einen Zeitraum von sieben Jahren durch die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 [13] verlängert. Diese Verordnung sowie die Verordnung (EWG) Nr. 536/93 [14], die die Durchführungsbestimmungen festlegt, bilden die in den vorliegenden Rechtssachen anwendbaren Rechtsvorschriften. Die Regelung wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 1256/1999 [15] bis 2008 verlängert.

7 — Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 131, S. 6).

8 — Verordnung des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 90, S. 10).

9 — Dritte und vierte Begründungserwägung.

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

11 — Verordnung (EWG) Nr. 1109/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 110, S. 27).

12 — Verordnung (EWG) Nr. 816/92 des Rates vom 31. März 1992 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 86, S. 83).

13 — Verordnung des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1).

14 — Verordnung der Kommission vom 9. März 1993 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 57, S. 12).

15 — Verordnung des Rates vom 17. Mai 1999 zur Änderung der Verordnung Nr. 3950/92 (ABl. L 160, S. 73).

2. Verordnung Nr. 3950/92

13. Mit der Verordnung Nr. 3950/92 wurden die bestehenden Vorschriften aufgehoben und durch neue ersetzt, um die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch im Interesse der Rechtssicherheit für Erzeuger und übrige Beteiligte einfacher und klarer zu gestalten [16].

14. Gemäß Artikel 1 dieser Verordnung wird bei den Milcherzeugern für weitere sieben aufeinander folgende Zeiträume von zwölf Monaten ab 1. April 1993 eine zusätzliche Abgabe auf die Mengen erhoben, die an einen Abnehmer geliefert oder direkt an den Verbraucher verkauft werden und eine bestimmte Referenzmenge überschreiten. Die Abgabe wird auf 115 v. H. des Milchrichtpreises festgesetzt.

15. Artikel 2 der Verordnung Nr. 3950/92 bestimmt, dass die Abgabe auf die Erzeuger verteilt wird, die zur Mengenüberschreitung beigetragen haben. Je nach Entscheidung des Mitgliedstaats wird der Beitrag des einzelnen Erzeugers nach eventueller Neuzuweisung der ungenutzten Referenzmengen festgesetzt. Wenn die Abgabe fällig und der erhobene Betrag höher als diese Abgabe ist, kann der Mitgliedstaat den Überschussbetrag an solche Erzeuger zurückerstatten, die vorrangigen Gruppen angehören.

16. Artikel 4 der Verordnung bestimmt die Kriterien für die Berechnung der Milchquote, die für den einzelnen Erzeuger verfügbar ist. Die Vorschrift lautet wie folgt:

„(1) Die einzelbetriebliche Referenzmenge entspricht der am 31. März 1993 zur Verfügung stehenden Menge, die gegebenenfalls für jeden der betreffenden Zeiträume angepasst wird, damit die Summe der einzelbetrieblichen Referenzmengen gleicher Art die entsprechenden ... Gesamtmengen nicht überschreitet ...

(2) Eine einzelbetriebliche Referenzmenge wird auf begründeten Antrag des Erzeugers erhöht oder zugeteilt, um Änderungen bei seinen Lieferungen bzw. Direktverkäufen Rechnung zu tragen. Voraussetzung für die Erhöhung oder Zuteilung einer Referenzmenge ist die entsprechende Senkung oder Aufhebung der jeweiligen anderen Referenzmenge des Erzeugers. Diese Anpassungen dürfen für den betreffenden Mitgliedstaat keine Erhöhung der ... Gesamtmengen für Lieferungen und Direktverkäufe bewirken."

17. Jeder Mitgliedstaat kann die Gesamtheit der einzelbetrieblichen Referenzmengen zur Aufstockung seiner nationalen Reserve linear verringern, um Erzeugern, die nach objektiven, im Einvernehmen mit der Kommission festgelegten Kriterien bestimmt

16 — Zweite Begründungserwägung.

werden, zusätzliche oder spezifische Mengen zuzuteilen [17].

18. Artikel 6 der Verordnung Nr. 3950/92 befasst sich mit der zeitweiligen Übertragung der einzelbetrieblichen Referenzmengen. Er bestimmt, dass die Mitgliedstaaten solche Übertragungen für den jeweiligen Zwölfmonatszeitraum vor einem von ihnen festzulegenden Zeitpunkt, spätestens aber am 31. Dezember gestatten.

19. Artikel 7 der Verordnung betrifft die Übertragung der einzelbetrieblichen Referenzmengen. Danach wird die Referenzmenge eines Betriebes bei Verkauf, Verpachtung oder Vererbung nach Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt werden, mit dem Betrieb auf die Erzeuger übertragen, die den Betrieb übernehmen.

20. Die Zusatzabgabe ist Teil der Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte und wird zur Finanzierung der Ausgaben im Milchsektor eingesetzt [18].

3. Verordnung Nr. 536/93

21. In der Verordnung Nr. 536/93 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber insbesondere Maßnahmen zur Gewährleistung der rechtzeitigen Zahlung der Zusatzabgabe sowie Kontrollregeln eingeführt, mit deren Hilfe festgestellt werden kann, ob die Abgabe ordnungsgemäß erhoben worden ist.

22. Die Maßnahmen, die die Zahlung der geschuldeten Beträge gewährleisten sollen, sind in den Artikeln 3 und 4 geregelt, die die Verkäufe an die Abnehmer bzw. die Direktverkäufe betreffen. Die Kommission wollte zwingende Fristen festsetzen sowohl bezüglich der Übermittlung der Zahlen über die Lieferungen an die Abnehmer und die Direktverkäufe der Erzeuger als auch bezüglich der Zahlung der geschuldeten Beträge [19]. Beim Verkauf an die Abnehmer haben die Abnehmer für die Anwendung der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch zu sorgen.

23. In Artikel 3 der Verordnung Nr. 536/93 heißt es wie folgt:

„...

(2) Vor dem 15. Mai jedes Jahres übermittelt der Abnehmer der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats eine Aufstellung der Abrechnungen für jeden Erzeuger bzw. unterrichtet sie aufgrund eines entsprechenden Beschlusses des Mitgliedstaats über die Gesamtmenge, die gemäß Artikel 2 Absatz 2

17 — Artikel 5.

18 — Artikel 10.

19 — Fünfte Begründungserwägung.

berichtigte Menge und den Durchschnittsfettgehalt der Milch und/oder des Milchäquivalents, die bzw. das ihm von Erzeugern geliefert worden ist, sowie über die Summe der einzelbetrieblichen Referenzmengen und den jeweils für diese Erzeuger ermittelten repräsentativen Durchschnittsfettgehalt.

Bei Nichteinhaltung der Frist muss der Abnehmer einen Strafbetrag zahlen ...

(3) Der Mitgliedstaat kann vorsehen, dass die zuständige Behörde dem Abnehmer die Höhe der von ihm zu entrichtenden Abgabe mitteilt, nachdem sie aufgrund einer entsprechenden Entscheidung des Mitgliedstaats die nicht genutzten Referenzmengen gar nicht, ganz oder teilweise entweder unmittelbar den betreffenden Erzeugern oder den Abnehmern neu zugewiesen hat, damit diese sie wiederum auf die betreffenden Erzeuger aufteilen.

(4) Vor dem 1. September jedes Jahres zahlt der abgabenpflichtige Abnehmer der zuständigen Stelle den geschuldeten Betrag nach den vom Mitgliedstaat festgelegten Modalitäten.

Bei Nichteinhaltung der Zahlungsfrist werden auf die geschuldeten Beträge Jahreszinsen erhoben, deren Satz vom Mitgliedstaat festgesetzt wird und der nicht unter dem Zinssatz liegen darf, den der Mitgliedstaat bei der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge anwendet."

24. Artikel 4 der Verordnung Nr. 536/93 schreibt für den Erzeuger, der Direktverkäufe tätigt, dieselben Fristen vor:

„...

(2) Vor dem 15. Mai jedes Jahres übersendet der Erzeuger seine Aufstellung der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats.

Bei Nichteinhaltung der Frist hat der Erzeuger die Abgabe auf die Gesamtheit der Milch- und Milchäquivalentmengen zu entrichten, die er direkt verkauft hat und die die für ihn ermittelte Referenzmenge übersteigen, oder, falls die Referenzmenge nicht überschritten wurde, einen Strafbetrag zu zahlen, der der Abgabe entspricht, die bei einer Überschreitung in Höhe von 0,1 % der für ihn ermittelten Referenzmenge zu entrichten ist ...

Wird die Aufstellung nicht vor dem 1. Juli übermittelt, so findet Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung ... Nr. 3950/92 Anwendung, nachdem eine Frist von dreißig Tagen nach Aufforderung durch den Mitgliedstaat verstrichen ist.

(3) Der Mitgliedstaat kann vorsehen, dass die zuständige Behörde dem Erzeuger die Höhe der von ihm zu entrichtenden Abgabe

mitteilt, nachdem sie aufgrund einer entsprechenden Entscheidung des Mitgliedstaats die nicht genutzten Referenzmengen den betreffenden Erzeugern gar nicht, ganz oder teilweise neu zugewiesen hat.

(4) Vor dem 1. September jedes Jahres zahlt der Erzeuger der zuständigen Stelle den geschuldeten Betrag nach den vom Mitgliedstaat festgelegten Modalitäten.

Bei Nichteinhaltung der Zahlungsfrist werden auf die geschuldeten Beträge Jahreszinsen erhoben, deren Satz vom Mitgliedstaat festgesetzt wird und der nicht unter dem Zinssatz liegen darf, den der Mitgliedstaat bei der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge anwendet."

25. Artikel 5 der Verordnung Nr. 536/93 betrifft die Bestimmung der vorrangigen Erzeugergruppen durch den Mitgliedstaat, denen die Zusatzabgabe im Fall eines Überschussbetrags zurückerstattet werden kann. Er sieht insbesondere vor, dass diese Gruppen bestimmt werden können, indem die geografische Lage des Betriebes herangezogen wird, und dass die Berggebiete vorrangig sind.

26. Schließlich wollte die Kommission, dass sich die Mitgliedstaaten angemessene Kontrollmittel verschaffen, um prüfen zu können, ob und in welchem Maße die Abgabe vorschriftsgemäß erhoben worden ist[20].

27. Hierzu heißt es in Artikel 7 der Verordnung Nr. 536/93:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Kontrollmaßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Abgabe auf die Milch- und Milchäquivalentmengen erhoben wird, die über eine der in Artikel 3 der Verordnung ... Nr. 3950/92 genannten Mengen hinaus vermarktet werden ...

...

(3) Der Mitgliedstaat prüft die Richtigkeit der Verbuchung der vermarkteten Milch- und Milchäquivalentmengen und nimmt zu diesem Zweck Kontrollen bei der Beförderung der Milch während der Abholung in den Betrieben und vor Ort insbesondere folgende Kontrollen vor:

a) bei den Abnehmern Kontrolle der Abrechnungen gemäß Artikel 3 Absatz 1, der Zuverlässigkeit der Bestandsbuchführung und der

20 — Achte Begründungserwagung.

Lieferungen gemäß Absatz 1 Buchstaben c) und d) im Hinblick auf die Geschäfts- und sonstigen Unterlagen, aus denen die Verwendung der Anlieferungen von Milch und Milchäquivalent hervorgeht;

b) bei den Erzeugern mit einer Referenzmenge ‚Direktverkäufe' die Kontrolle der Zuverlässigkeit der Aufstellung gemäß Artikel 4 Absatz 1 und der Bestandsbuchhaltung gemäß Absatz 1 Buchstabe f).

..."

B — Nationale Rechtsvorschriften

28. Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts wurden in Italien die ersten Rechtsvorschriften zur Durchführung der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch erst 1992 erlassen [21].

29. Diese Vorschriften sind mehrfach beanstandet worden. So war die Kommission der Auffassung, dass die Vorschriften, nach denen die nicht genutzten Referenzmengen nicht den Erzeugern selbst, sondern — unmittelbar oder über die Abnehmer — den Erzeugerverbänden neu zugewiesen werden, gegen die Gemeinschaftsregelung verstießen. Sie gab am 20. Mai 1996 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde später eingestellt, nachdem die italienischen Stellen die angegriffenen Vorschriften aufgehoben hatten. Auch hat die Corte costituzionale (Italien) die Vorschriften über die Verringerung der Milchquoten sowie die Vorschriften über die beim innerstaatlichen Ausgleich angewandten Kriterien in zwei Urteilen vom 28. Dezember 1995 und vom 11. Dezember 1998 für ungültig erklärt.

30. Außerdem konnten aufgrund des von den italienischen Stellen eingerichteten Systems zur Festlegung der tatsächlichen Milcherzeugung keine zuverlässigen Daten gesammelt werden, vor allem nicht für die Wirtschaftsjahre 1995/96 und 1996/97. Es wurde daher eine Untersuchungskommission der Regierung eingesetzt, die die Aufgabe hatte, das Vorliegen etwaiger Unregelmäßigkeiten bei der Quotenverwaltung, der Milcherzeugung und der damit zusammenhängenden Kontrollen festzustellen [22].

31. Um die erwähnten Unregelmäßigkeiten zu beseitigen und dem Bericht der Untersuchungskommission Rechnung zu tragen,

21 — Vgl. Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-231/00 (S. 8). Die Feststellung des vorlegenden Gerichts wurde in der Sitzung von der italienischen Regierung bestätigt. Sie führte aus, dass die Zahlung der Zusatzabgabe für die italienischen Milcherzeuger erst seit dem Wirtschaftsjahr 1995/96 vorgeschrieben sei. Dass die italienischen Behörden die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch bis 1992 nicht durchgeführt haben, dass es insbesondere keine Zuteilung von individuellen Referenzmengen und keine Kontrollen in Bezug auf Überschreitungen dieser Referenzmengen gab, wurde in mehreren Berichten festgestellt (vgl. u. a. Sonderbericht Nr. 4/93 über die Durchführung der Quotenregelung zur Regulierung der Milcherzeugung zusammen mit der Antwort der Kommission, ABl. 1994, C 12, S. 1). Die Nichtdurchführung geht auch aus mehreren Urteilen des Gerichtshofes hervor (vgl. Urteile vom 17. Juni 1987 in der Rechtssache 394/85, Kommission/Italien, Slg. 1987, 2741, vom 6. Oktober 1993 in der Rechtssache C-55/91, Italien/Kommission, Slg. 1993, I-4813, und vom 5. Dezember 1996 in der Rechtssache C-69/95, Italien/Kommission, Slg. 1996, I-6233).

22 — Vgl. Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-231/00 (S. 11).

wurden das Decreto-legge Nr. 411 vom 1. Dezember 1997, nach Änderung umgewandelt in das Gesetz Nr. 5 vom 27. Januar 1998[23], und das Decreto-legge Nr. 43 vom 1. März 1999, nach Änderung umgewandelt in das Gesetz Nr. 118 vom 27. April 1999[24], erlassen, auf deren Grundlage die in den Ausgangsverfahren angegriffenen Maßnahmen ergingen.

32. Nach dem Gesetz Nr. 5 vom 27. Januar 1998 ist es Aufgabe der Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (staatliche Einrichtung für Agrarmarktinterventionen)[25], aufgrund des Berichts der Untersuchungskommission der Regierung und der von den Regionen durchgeführten Kontrollen die in den Wirtschaftsjahren 1995/96 und 1996/97 tatsächlich erzeugten und abgesetzten Milchmengen festzustellen. Die AIMA teilt den Erzeugern die zugeteilten einzelbetrieblichen Referenzmengen und die abgesetzten Milchmengen mit. Die Erzeuger können die Überprüfung dieser Feststellungen beantragen.

33. Nach dem Decreto-legge Nr. 43 nimmt die AIMA aufgrund dieser Feststellungen die Neuzuweisung der ungenutzten Referenzmengen auf nationaler Ebene für die Wirtschaftsjahre 1995/96 und 1996/97 vor und berechnet die vom einzelnen Erzeuger zu zahlende Zusatzabgabe. Das Decreto-legge setzt die Fristen fest, innerhalb deren die AIMA ihre Berechnungen mitzuteilen hat, sowie die Frist, innerhalb deren die Erzeuger den geschuldeten Betrag zu zahlen haben.

II — Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

A — Die Rechtssachen C-231/00 und C-451/00der ersten Gruppe, die Rechtssachen der zweiten Gruppe sowie die Rechtssache C-495/00

34. In den Rechtssachen C-231/00 und C-451/00 der ersten Gruppe, in den Rechtssachen der zweiten Gruppe sowie in der Rechtssache C-495/00 stellt das Tribunale amministrativo regionale del Lazio den Sachverhalt der Ausgangsverfahren jeweils ähnlich dar. Es führt aus, die Kläger hätten die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen in Frage gestellt, mit denen die AIMA Artikel 1 des Decreto-legge Nr. 43 durchgeführt und den „Ausgleich" (d. h. die Neuzuweisung der ungenutzten einzelbetrieblichen Referenzmengen) für die Milchproduktionsjahre 1995/96 und 1996/97 vorgenommen habe[26]. Insbesondere machten die Kläger geltend, dass diese Maßnahmen rechtswidrig seien, weil sie aufgrund einer rückwirkenden Zuteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen vorgenommen worden seien[27].

23 — GURI Nr. 22 vom 28. Januar 1998.

24 — GURI Nr. 100 vom 30. April 1999 (im Folgenden: Decreto-legge Nr. 43).

25 — Im Folgenden: AIMA.

26 — Vgl. Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-231/00 (S. 2).

27 — A. a. O. (S. 2 und 3).

35. Mit in allen Vorlageentscheidungen gleichen Gründen führt das Tribunale amministrativo regionale del Lazio in den vorstehend genannten Rechtssachen aus, es sei zu prüfen, ob die einzelstaatlichen Vorschriften, die eine „rückwirkende" Zuteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen vorsähen, mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts vereinbar seien. Eine solche Prüfung sei für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens erforderlich.

36. Nach den Artikeln 1 und 4 der Verordnung Nr. 3950/92 sowie den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 könnten die einzelbetrieblichen Referenzmengen angepasst werden. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe allerdings nicht vorhergesehen, dass eine Neuzuweisung von Quoten für ein abgeschlossenes Wirtschaftsjahr notwendig werden könne.

37. In diesem Zusammenhang ist das Gericht der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssten, die Ziele des Artikels 39 EG-Vertrag, sei es auch mit Verspätung, zu verfolgen. Diese Ziele seien durch eine starre Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, die es nicht erlaube, sie mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes in Einklang zu bringen, gefährdet. Für die Festlegung der Quoten sei die Ermittlung der tatsächlichen Produktion eines Unternehmens zu einem bestimmten Zeitpunkt ausschlaggebend. Der Erzeuger könne somit nicht schutzwürdig auf eine Referenzmenge vertrauen, die nicht der Produktmenge entspreche, die er tatsächlich abgesetzt habe. Die Tatsache, dass das Gemeinschaftsrecht selbst den Staaten verbiete, die Zusatzabgaben zu übernehmen, spreche für eine Auslegung, die es in Streitfällen erlaube, die erforderlichen Maßnahmen für die Abgaben nach Ablauf der Fristen vorzunehmen, die in den Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 vorgesehen seien.

38. Nach diesen Erwägungen hat das Tribunale amministrativo regionale del Lazio das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

— In der Rechtssache C-231/00, in den Rechtssachen der zweiten Gruppe und in der Rechtssache C-495/00:

1. Sind die Artikel 1 und 4 der Verordnung Nr. 3950/92 und die Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 dahin auszulegen, dass die Fristen für die Zuteilung der Quoten und die für die Durchführung der Ausgleichszahlungen und die Erhebung der Abgaben im Fall des Widerspruchs oder der Klage gegen die entsprechenden Maßnahmen verlängert werden können?

Im Fall einer Verneinung dieser Frage:

2. Sind die Artikel 1 und 4 der Verordnung Nr. 3950/92 und die Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 gültig im Hinblick auf Artikel 33 EG (früher Artikel 39 EG-Vertrag), soweit sie nicht vorsehen, dass im Fall des Widerspruchs oder der Klage gegen die Maßnahmen zur Zuteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen, zur Durchführung des Ausgleichs oder zur Erhebung der Abgaben die in ihnen enthaltenen Fristen verlängert werden können?

— In der Rechtssache C-451/00:

1. Sind die Artikel 1 und 4 der Verordnung Nr. 3950/92 und die Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 dahin auszulegen, dass die Fristen für die Zuteilung der Mengen, für die Durchführung der Ausgleichszahlungen und die Erhebung der Abgaben im Fall eines Verfahrens vor dem Gemeinschaftsrichter und späterer Befolgung des Urteils durch den Mitgliedstaat verlängert werden können?

Im Fall einer Verneinung dieser Frage:

2. Sind diese Gemeinschaftsvorschriften gültig im Hinblick auf Artikel 33 EG (früher Artikel 39 EG-Vertrag), soweit sie im Fall eines Verfahrens vor dem Gemeinschaftsrichter keine Fristverlängerung für die Zuteilung und den Ausgleich vorsehen?

39. In den Rechtssachen der zweiten Gruppe und in der Rechtssache C-495/00 hielt das Tribunale amministrativo regionale del Lazio es für erforderlich, dem Gerichtshof folgende zusätzliche Fragen vorzulegen:

— In den Rechtssachen C-480/00, C-482/00, C-489/00 bis C-491/00 und C-497/00 bis C-499/00:

3. Sind die Verordnungen Nrn. 3950/92 und 536/00 dahin auszulegen, dass das mit ihnen eingeführte System unabhängig von der Zuteilung und der förmlichen Mitteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen an die Erzeuger oder unabhängig von der förmlichen Neuverteilung der dem Mitgliedstaat zustehenden Gesamtgarantiemenge unter seinen Erzeugern angewandt werden kann?

4. Sind die Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 3950/92 dahin auszulegen, dass den Erzeugern keine einzelbetriebliche Referenzmenge förmlich mitgeteilt werden muss oder dass die einzelbetriebliche Referenzmenge unabhängig von der individuellen Mitteilung an diese Erzeuger zugeteilt werden kann?

— In der Rechtssache C-484/00:

[5.] Sind die Verordnungen Nrn. 3950/92 und 536/00 dahin auszulegen, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen nicht notwendigerweise jedem Erzeuger individuell übermittelt werden müssen, sondern dass sie auch in anderer Form, z. B. durch Veröffentlichung in Mitteilungsblättern, mitgeteilt werden können? [28]

— In den Rechtssachen C-480/00, C-490/00 und C-491/00:

[6.] Sind Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 und Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 536/93 dahin auszulegen, dass sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lassen, privilegierte Gruppen von Erzeugern zu bestimmen, denen vorrangig vor den anderen ein Ausgleich zukommen muss? [29]

— In der Rechtssache C-481/00:

[7.] Sind die Verordnungen Nrn. 3950/92 und 536/00 dahin auszulegen, dass sie den Mitgliedstaaten erlauben, privilegierte Gruppen von Erzeugern zu bestimmen, denen Ausgleichsleistungen vorrangig vor anderen zukommen müssen, indem sie insbesondere den Berggebieten den Vorrang vor den so genannten „benachteiligten" Regionen geben? [30]

— In der Rechtssache C-495/00:

[8.] Erlauben die Gemeinschaftsvorschriften einem Mitgliedstaat, die aus dem Gemeinschaftsrecht entstehende Belas-

28 — Diese Frage ist die dritte Frage der Vorlageentscheidung. Aus Gründen einer übersichtlicheren Darstellung behandele ich diese Frage in der vorliegenden Sache als fünfte Vorabentscheidungsfrage.

29 — Diese Frage ist die fünfte Frage der Vorlageentscheidungen, die in den drei betreffenden Rechtssachen ergangen sind. Aus Gründen einer übersichtlicheren Darstellung behandele ich diese Frage in der vorliegenden Sache als sechste Vorabentscheidungsfrage.

30 — Diese Frage ist die dritte Frage der Vorlageentscheidung. Aus Gründen einer übersichtlicheren Darstellung behandele ich diese Frage in der vorliegenden Sache als siebte Vorabentscheidungsfrage.

tung anders als durch einen rückwirkenden Ausgleich zu übernehmen, ohne Sanktionen gewärtigen zu müssen? [31]

B — Die Rechtssache C-303/00 der ersten Gruppe

40. Die Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena erzeugt Milch in der Gemeinde Stagno Lombardo (Italien). Sie ist Inhaberin einer einzelbetrieblichen Referenzmenge, die sie von einem anderen Erzeuger zunächst gepachtet, sodann gekauft hat. Nach Durchführung von Kontrollen bei dem Letztgenannten senkten die italienischen Behörden die diesem zugeteilte einzelbetriebliche Referenzmenge. Da die Referenzmenge übertragen worden war, berichtigten die zuständigen Behörden die Referenzmenge, die der Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena gehört.

41. Die Azienda Agricola Marcello Balestreri e Maura Lena hat die Berichtigung vor allem mit der Begründung angefochten, die AIMA könne nicht nachträglich Berichtigungen für längst abgeschlossene Wirtschaftsjahre vornehmen.

42. Das Tribunale amministrativo regionale del Lazio war zwar der Ansicht, dass es um dieselbe Rechtsfrage gehe wie in der Rechtssache C-231/00. Es vertrat jedoch die Auffassung, der Sachverhalt in der Rechtssache C-303/00 erfordere es, dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist es nach den Artikeln 1, 4, 6 und 7 der Verordnung Nr. 3950/92 und den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 zulässig, von den Fristen für die Quotenzuteilung und damit für den Ausgleich und die Abgaben abzuweichen, wenn bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verträge über die Pacht und den Kauf dieser Quoten festgestellt wird, dass die ursprünglich dem Rechtsvorgänger zugeteilten Quoten aus Gründen, die der Verwaltung nicht zuzurechnen sind, fehlerhaft festgesetzt wurden?

2. Sind diese Gemeinschaftsbestimmungen gültig im Hinblick auf Artikel 33 EG (früher Artikel 39 EG-Vertrag), soweit sie nicht die Möglichkeit vorsehen, im Fall der nachträglichen Überprüfung der verpachteten oder verkauften einzelbetrieblichen Referenzmengen die Quote rückwirkend zuzuteilen und die Mengen, die in den Bescheiden aufgrund der Verwaltung nicht zuzurechnender Tatsachen falsch ausgewiesen sind, zu korrigieren?

31 — Diese Frage ist die dritte Frage der Vorlageentscheidung. Aus Gründen einer übersichtlicheren Darstellung behandele ich diese Frage in der vorliegenden Sache als achte Vorabentscheidungsfrage.

III — Würdigung

43. Die Vorabentscheidungsfragen in den einzelnen Rechtssachen betreffen vier verschiedene Punkte. Bei der ersten und der zweiten Frage geht es darum, ob nachträgliche Berichtigungen der einzelbetrieblichen Referenzmengen und der geschuldeten Zusatzabgaben mit der Gemeinschaftsregelung vereinbar sind. Die dritte, die vierte und die fünfte Frage betreffen die Mitteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen an die Erzeuger. Die sechste und die siebte Frage betreffen das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Erzeugergruppen, denen die nicht genutzten Referenzmengen vorrangig zugeteilt werden können. Die achte Frage bezieht sich darauf, ob die Mitgliedstaaten die geschuldeten Beträge übernehmen dürfen. Ich werde jeden dieser vier Punkte der Reihe nach prüfen.

A — Zur nachträglichen Berichtigung der einzelbetrieblichen Referenzmengen und der geschuldeten Zusatzabgaben

1. Zum Gegenstand der ersten Vorlagefrage

44. In allen hier in Frage stehenden Rechtssachen möchte das vorlegende Gericht mit seiner ersten Vorlagefrage wissen, ob die 1999 von den italienischen Behörden durchgeführten Berichtigungen der einzelbetrieblichen Referenzmengen und der von den Milcherzeugern geschuldeten Zusatzabgaben nach Neuzuweisung der nicht genutzten Referenzmengen für die Wirtschaftsjahre 1995/96 und 1996/97 nicht gegen die Artikel 1 und 4 der Verordnung Nr. 3950/92 sowie 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 verstoßen. In der Rechtssache C-303/00 fragt das vorlegende Gericht außerdem, ob die Berichtigungen nicht gegen die Artikel 6 und 7 der Verordnung Nr. 3950/92 verstoßen.

45. In der ersten Frage weist das vorlegende Gericht auch auf die Bedingungen hin, unter denen die streitigen Berichtigungen stattfanden. In der Rechtssache C-231/00, in den Rechtssachen der zweiten Gruppe und in der Rechtssache C-495/00 bezieht sich das vorlegende Gericht darauf, dass die nationalen Maßnahmen, die zur Durchführung der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch ergriffen wurden, auf dem Verwaltungs- oder Rechtsweg angefochten wurden. In der Rechtssache C-451/00 will es den Gerichtshof darauf aufmerksam machen, dass die streitige Berichtigung stattfand, nachdem die Kommission am 20. Mai 1996 wegen der einschlägigen italienischen Rechtsvorschriften eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben hatte. In der Rechtssache C-303/00 schließlich weist es in seiner Frage darauf hin, dass die Berichtigung der Milchquote im Anschluss an die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der zwischen Erzeugern erfolgten Übertragung von Milchquoten stattfand.

46. Wie in diesen Schlussanträgen noch zu zeigen sein wird, haben diese unterschiedli-

chen Bedingungen keine Auswirkungen auf die Antwort, die dem vorlegenden Gericht zu geben sein wird. Überdies sind die der Antwort zugrunde liegenden Erwägungen für alle in den einzelnen Rechtssachen genannten Artikel der Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 weitgehend dieselben.

47. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, die ersten Fragen gemeinsam zu prüfen und sie so zu verstehen, dass mit ihnen gefragt werden soll, ob die Artikel 1, 4, 6 und 7 der Verordnung Nr. 3950/92 sowie 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 dahin auszulegen sind, dass es einem Mitgliedstaat verwehrt ist, im Anschluss an Kontrollen die den einzelnen Erzeugern zugewiesenen einzelbetrieblichen Referenzmengen zu berichtigen und dementsprechend die geschuldeten Zusatzabgaben nach Neuzuweisung der nicht genutzten Referenzmengen und nach Ablauf der Frist zur Zahlung der für die betreffende Produktionsperiode geschuldeten Abgaben neu zu berechnen.

2. Prüfung

48. Unstreitig enthalten die Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 keine Bestimmung über die Berichtigung der den Milcherzeugern zugewiesenen einzelbetrieblichen Referenzmengen und dementsprechend keine Bestimmung über die Berichtigung der von diesen geschuldeten Zusatzabgaben. Insbesondere nimmt Artikel 7 der Verordnung Nr. 536/93, der vorschreibt, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Kontrollmaßnahmen treffen müssen, um festzustellen, ob die Zusatzabgabe ordnungsgemäß erhoben wird, keinerlei Bezug auf eine Prüfung der einzelbetrieblichen Referenzmengen [32].

49. Anders als die Kläger der Ausgangsverfahren bin ich jedoch — ebenso wie die Kommission sowie die italienische und die griechische Regierung — der Auffassung, dass die Berichtigungen der italienischen Behörden nicht gegen die Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 verstoßen.

50. Diese Auffassung stütze ich erstens auf den Wortlaut der vom vorlegenden Gericht angeführten Artikel und zweitens auf den Zweck und die Systematik der Regelung, der diese Artikel angehören.

a) Der Wortlaut der vom vorlegenden Gericht angeführten Artikel

51. Die Prüfung des Wortlauts der einzelnen Artikel ergibt, dass sie keine Regelung enthalten, die einer Berichtigung, wie sie in den Ausgangsverfahren vorgenommen wurde, entgegensteht.

32 — Es gab eine derartige Bestimmung auch weder in den Verordnungen Nr. 856/84 und Nr. 857/84, durch die der Gemeinschaftsgesetzgeber die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch einführte, noch in den zahlreichen Änderungsvorschriften, die vor der Verordnung Nr. 3950/92 erlassen wurden.

52. Was erstens die Artikel 1 und 4 der Verordnung Nr. 3950/92 angeht, so enthalten diese, anders als die Formulierung der ersten Vorlagefrage in den Vorlageentscheidungen nahe legen könnte, keine Frist für die Zuweisung der Milchquoten. Artikel 4 sieht lediglich vor, dass die einzelbetriebliche Referenzmenge der am 31. März 1993 zur Verfügung stehenden Menge entspricht. Wie erinnerlich, soll die Verordnung Nr. 3950/92 die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch, die durch die früheren Rechtsvorschriften eingeführt worden war, verlängern. Sie steht somit im Zusammenhang mit der fortdauernden Anwendung dieser Rechtsvorschriften und beruht auf der Voraussetzung, dass die Erzeuger bereits nach diesen Rechtsvorschriften über Milchquoten verfügten [33]. Konsequenterweise sieht sie demgemäß vor, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen, die für die zukünftigen Produktionsperioden zugewiesen werden, anhand der Milchquoten bestimmt werden, über die die Erzeuger am letzten Tag der Geltung dieser Rechtsvorschriften, also am 31. März 1993, verfügten.

53. Deswegen wurden diese Quoten nicht abschließend für die gesamte Zeit festgelegt, für die die Regelung über die Zusatzabgabe verlängert wurde. Artikel 4 der Verordnung Nr. 3950/92 sieht ausdrücklich vor, dass die Quoten für jeden der betreffenden Produktionszeiträume angepasst werden können, damit die Summe der einzelbetrieblichen Referenzmengen für die Verkäufe an die Molkereien und für die Direktverkäufe die entsprechende, dem Mitgliedstaat zugewiesene Gesamtgarantiemenge nicht überschreitet, wobei Kürzungen, die der Mitgliedstaat gegebenenfalls zur Aufstockung seiner einzelstaatlichen Reserve vorgenommen hat, zu berücksichtigen sind.

54. Die Artikel 1 und 4 der Verordnung Nr. 3950/92 dürfen somit nicht dahin ausgelegt werden, dass sie es den nationalen Behörden verwehren, fehlerhafte einzelbetriebliche Referenzmengen nach Abschluss des betreffenden Produktionszeitraums zu berichtigen, da doch solche Berichtigungen gerade bewirken sollen, dass die von der Zusatzabgabe befreite Produktion des Mitgliedstaats die diesem zugewiesene Gesamtgarantiemenge nicht überschreitet.

55. Was zweitens die Artikel 6 und 7 der Verordnung Nr. 3950/92 bezüglich der Übertragung der einzelbetrieblichen Referenzmenge angeht, so führt das vorlegende Gericht nicht näher aus, weshalb sie den streitigen Kontrollen und Berichtigungen entgegenstehen könnten [34].

56. Artikel 6 der Verordnung Nr. 3950/92 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten vor einem von ihnen festgelegten Zeitpunkt, spätestens aber am 31. Dezember, für einen Zwölfmonatszeitraum die zeitweilige Über-

33 — Vgl. Urteil vom 13. April 2000 in der Rechtssache C-292/97 (Karlsson u. a., Slg. 2000, I-2737, Randnr. 32).

34 — Das Vorbringen des Klägers im Ausgangsverfahren C-303/00 bezieht sich im Wesentlichen auf einen Verstoß gegen die italienischen Rechtsvorschriften, in denen die Fristen festgelegt werden, innerhalb deren die nationalen Behörden die Gültigkeit einer Quotenübertragung prüfen müssen (vgl. schriftliche Erklärungen, S. 20).

tragung von Milchquoten gestatten. Dieser Artikel spricht nicht dagegen, dass die für eine Produktionsperiode übertragene Menge nach diesem Zeitpunkt kontrolliert und berichtigt werden kann. Das Datum des 31. Dezembers bildet lediglich eine zeitliche Begrenzung, jenseits deren die Erzeuger eine Übertragung von Milchquoten für die laufende Produktionsperiode nicht mehr vereinbaren dürfen. Was Artikel 7 der Verordnung betrifft, so enthält dieser keine Frist, die dahin ausgelegt werden könnte, dass die nationalen Behörden nicht berechtigt wären, die Richtigkeit der übertragenen Quote nachträglich zu kontrollieren.

57. Was drittens die Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 anbelangt, so bestimmen diese jeweils in Absatz 2, dass der Abnehmer sowie der Erzeuger, der seine Produktion direkt verkauft, der zuständigen nationalen Behörde vor dem 15. Mai die Abrechnung über die Anlieferungen bzw. die Erzeugung des abgelaufenen Haushaltsjahres zu übermitteln haben. Jeweils in Absatz 3 dieser Artikel wird bestimmt, dass die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass die zuständige Behörde dem Abnehmer bzw. dem Erzeuger die Höhe der von ihnen zu entrichtenden Abgabe mitteilt, nachdem sie die nicht genutzten Referenzmengen gar nicht, ganz oder teilweise neu zugewiesen hat. Nach Absatz 4 dieser Artikel haben der Abnehmer bzw. der Erzeuger den geschuldeten Betrag vor dem 1. September des folgenden Jahres zu entrichten.

58. Wie die Kläger der Ausgangsverfahren herausstellen, handelt es sich bei den Fristen der Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 unstreitig um zwingende Fristen, da der Gemeinschaftsgesetzgeber für den Abnehmer bzw. Erzeuger, der diese Frist nicht einhält, eigens Strafbeträge vorgesehen hat. Diese Auffassung entspricht auch der Auslegung, die der Gerichtshof den Fristen in seinem Urteil Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen vom 6. Juli 2000 [35] gegeben hat.

59. Dies bedeutet jedoch noch nicht, dass die Artikel einer nachträglichen Berichtigung der fehlerhaften einzelbetrieblichen Referenzmengen und der für eine bestimmte Produktionsperiode geschuldeten Zusatzabgaben entgegenstehen. Zum einen nämlich betreffen diese Fristen den normalen Ablauf des Verwaltungsverfahrens, nicht aber die Kontrollen und Berichtigungen von Fehlern und Unregelmäßigkeiten durch die zuständigen nationalen Behörden. Zum anderen ist der zwingende Charakter der für das Verwaltungsverfahren vorgesehenen Fristen, der die ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinschaftsregelung sicherstellen soll, nicht unvereinbar mit der Durchführung von nachträglichen Kontrollen und Berichtigungen, die ebenfalls die ordnungsgemäße Anwendung der Gemeinschaftsregelung gewährleisten soll.

60. Nachträgliche Kontrollen sind ausdrücklich in Artikel 7 der Verordnung Nr. 536/93 in Bezug auf die Richtigkeit

35 — Urteil in der Rechtssache C-356/97 (Slg. 2000, I-5461, Randnrn. 38 bis 41). Dieses Urteil bezog sich auf den Termin 15. Mai, der die Übermittlung der Abrechnungen bezüglich der Anlieferungen und Direktverkaufe betrifft.

der von den Abnehmern und Erzeugern erstellten Abrechnungen von Anlieferungen und Direktverkäufen vorgesehen [36]. Es ist unstreitig, dass solche Kontrollen erst nach Abschluss der betreffenden Produktionsperiode einsetzen können, da mit ihnen die Abrechnungen überprüft werden sollen, die für diese Periode erstellt werden. Überdies können solche Kontrollen zweifellos zu Berichtigungen der Zusatzabgaben führen, die ein Abnehmer oder Erzeuger nach Ablauf der Frist zur Zahlung der für die fragliche Periode fälligen Beträge schuldet. Die Kläger der Ausgangsverfahren können somit nicht davon auszugehen, dass die Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 der nachträglichen Berichtigung fehlerhafter einzelbetrieblicher Referenzmengen und damit der Änderung der für eine bestimmte Produktionsperiode geschuldeten Zusatzabgaben entgegenstehen.

61. Diese Erwägungen werden meines Erachtens durch den Zweck und die Systematik der maßgeblichen Regelung bestätigt.

b) Der Zweck und die Systematik der maßgeblichen Regelung

62. Die im Jahr 1984 eingeführte Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch ist ein Instrument zur Marktregulierung, mit dem Milchproduktion und Verbrauch im Gleichgewicht gehalten werden sollen. Dieses Gleichgewicht ist erforderlich, damit die Gemeinschaft einen Richtpreis für Milch aufrechterhalten kann, der geeignet ist, den Erzeugern eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, ohne dass sie übermäßige Interventionskosten aufbringen müsste [37]. Die Regelung über die Zusatzabgabe soll somit der Gemeinschaft die Möglichkeit geben, die Produktionspreise zu stützen, die hierdurch verursachten Ausgaben jedoch in Grenzen zu halten.

63. Um diesen Zweck zu erreichen, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber der Regelung über die Zusatzabgabe im Wesentlichen zwei Verfahren zugrunde gelegt. Erstens ist nach der genannten Regelung die gemeinschaftliche Gesamtreferenzmenge festzulegen, die den Rahmen bildet, innerhalb dessen die Gemeinschaft die Preise stützen und damit den Erzeugern angemessene Einkünfte gewährleisten kann. Zweitens ist diese Gesamtgarantiemenge unter den Milcherzeugern der einzelnen Mitgliedstaaten aufzuteilen, wobei denen, die ihren Anteil überschreiten, die Kosten für den Absatz dieses Überschusses aufgebürdet werden. Die dem einzelnen Erzeuger auferlegte Quote und die Verpflichtung, bei Überschreiten der Quote eine Zusatzabgabe zu entrichten, bilden das Gegenstück zu den Vorteilen, die die Festlegung eines Richt-

36 — Gemäß der achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 536/93 war es der Wille des Gemeinschaftsgesetzgebers, dass die Mitgliedstaaten *nachträglich* über angemessene Kontrollmittel verfügen.

37 — Seit Einführung der Quoten sind die durch die gemeinsame Agrarpolitik im Milchsektor verursachten Kosten von 5 224 Millionen Euro im Jahr 1984 (d. h. von 28,5 % der Gesamtausgaben der gemeinsamen Agrarpolitik in Höhe von 18 330 Millionen Euro) auf 2 800 Millionen Euro in den letzten Jahren (d. h. auf 6,5 % der Gesamtausgaben der gemeinsamen Agrarpolitik in Höhe von 40 447 Millionen Euro) gesunken. Vgl. Bericht der Kommission über die Milchquoten vom 10. Juli 2002 (SEK [2002] 789 endg., Nr. 3.2).

preises gewähren. Die Regelung über die Zusatzabgabe von Milch gründet sich somit auf der Solidarität aller Milcherzeuger der Gemeinschaft, die als Gegenleistung für die Unterstützung, die ihrer Produktion zuteil geworden ist, sich die Milchmenge in dem Rahmen teilen, in dem die Gemeinschaft ihnen diese Unterstützung zukommen lassen kann.

64. In den Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber die Verlängerung der Regelung beschlossen, um ein besseres Marktgleichgewicht herzustellen. Er entschied sich für die Beibehaltung der Methode, die darin besteht, eine Gesamtreferenzmenge festzulegen, die die Summe der einzelbetrieblichen Referenzmengen nicht überschreiten darf. Um die Wirksamkeit der Regelung zu erhöhen, nahm er in die Verordnung Nr. 536/93 strenge Vorschriften über die Fristen für die Übermittlung der Zahlen über Lieferungen und Direktverkäufe sowie für die Zahlung geschuldeter Beträge auf.

65. Bei dieser Sachlage setzt die Erreichung des vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Zwecks zwangsläufig voraus, dass zum einen die Milchmenge, die der einzelne Erzeuger unter Befreiung von der Zusatzabgabe produzieren darf, genau festgestellt wird und dass zum anderen die Zusatzabgaben, die von den Erzeugern auf die Produktion, die diese Menge überschreitet, geschuldet werden, für die Gemeinschaft tatsächlich erhoben werden.

66. Der Zweck der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch wäre mit anderen Worten gefährdet, wenn infolge einer ungenügenden Feststellung der einzelbetrieblichen Referenzmengen die Milchproduktion in einem Mitgliedstaat die diesem zugeteilte Gesamtgarantiemenge überschreiten würde, ohne dass die Überschreitung die Zahlung der geschuldeten Zusatzabgabe nach sich ziehen würde. In einem solchen Fall nämlich wäre die Solidarität, auf der die Regelung über die Zusatzabgabe für Milch beruht, insofern durchbrochen, als den Erzeugern die Vorteile, die die Festlegung eines Richtpreises für Milch gewährt, zugute kämen, ohne dass sie von den Verpflichtungen betroffen wären, durch die die Beibehaltung des Richtpreises ermöglicht wird. Die Erzeuger, deren Überproduktion so zu Unrecht von der Zusatzabgabe befreit wäre, würden einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber den Erzeugern der Mitgliedstaaten erlangen, die die Gemeinschaftsregelung ordnungsgemäß anwenden.

67. Aus dieser Prüfung ergeben sich für mich zwei Folgerungen. Die erste Folgerung ist, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sein müssen, nach Abschluss der betreffenden Produktionsperiode die fehlerhaften einzelbetrieblichen Referenzmengen zu berichtigen und die für diese Periode geschuldeten Zusatzabgaben zu ändern. Die zweite Folgerung ist, dass die Bestimmungen, die die rechtzeitige Zahlung der genannten Abgabe gewährleisten sollen, nicht dahin ausgelegt werden dürfen, dass sie diese Berichtigungen unmöglich machen. Ich werden die beiden Folgerungen der Reihe nach untersuchen.

68. Was erstens die Verpflichtung der Mitgliedstaaten anbelangt, nach Abschluss der betreffenden Produktionsperiode die fehlerhaften einzelbetrieblichen Referenzmengen und die geschuldeten Zusatzabgaben zu berichtigen, so beruht diese meines Erachtens auf Artikel 5 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG).

69. Dieser Artikel bestimmt, dass „[d]ie Mitgliedstaaten ... alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen [treffen], die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben". Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen, auf denen die Gemeinschaft beruht und die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beherrschen, gemäß Artikel 5 EG-Vertrag Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen zu sorgen. Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei der Durchführung dieser Regelungen nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor, wobei diese nationalen Bestimmungen allerdings mit dem Erfordernis der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden müssen, die notwendig ist, um eine Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer zu vermeiden. Außerdem dürfen diese Bestimmungen nicht darauf hinauslaufen, dass die Durchführung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird [38].

70. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich meines Erachtens, dass, da Vorschriften über die Berichtigung fehlerhafter Milchquoten, die nach Abschluss einer Produktionsperiode erfolgt, oder über die Berichtigung von Zusatzabgaben, die für diese Periode geschuldet sind, in der geltenden Gemeinschaftsregelung nicht vorhanden sind, es Sache des betreffenden Mitgliedstaats ist, die hierfür erforderlichen Maßnahmen im Einklang mit seinen innerstaatlichen Vorschriften zu ergreifen.

71. Wie das vorlegende Gericht in seinen Vorlageentscheidungen ausgeführt hat, war eine solche Verpflichtung unter den vorliegenden Umständen offensichtlich gegeben. Nach der Sachverhaltsdarstellung dieses Gerichts nämlich enthielten die ursprünglich zugewiesenen einzelbetrieblichen Referenzmengen zahlreiche Fehler, die ihren Grund vor allem darin hatten, dass die tatsächliche Produktion, aufgrund deren die Referenzmengen zugeteilt worden waren, von den Erzeugern selbst bescheinigt worden war [39]. Zu diesen Fehlern gehörte nach den Feststellungen der Untersuchungskommission der Regierung insbesondere, dass mehr als 2 000 Agrarbetriebe, die als milchproduzierende Betriebe gemeldet waren, über keine Kühe verfügten [40]. Es ist unbestreitbar, dass nach Artikel 5 EG-Vertrag die italienischen Behörden die zur Berichtigung dieser Unregelmäßigkeiten erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen hatten [41]. Diese Berichtigungen waren somit geboten, um zu gewährleisten, dass die

38 — Vgl. Urteile vom 21. September 1983 in den Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor u. a., Slg. 1983, 2633, Randnr. 17), vom 27. Mai 1993 in der Rechtssache C-290/91 (Peter, Slg. 1993, I-2981, Randnr. 8) und Karlsson u. a. (Randnr. 27).

39 — Vgl. Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-231/00 (S. 11).

40 — Ibidem (S. 19).

41 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-352/92 (Milchwerke Köln/Wuppertal, Slg. 1994, I-3385, Randnr. 23).

Regelung über die Zusatzabgabe für Milch in den Produktionsperioden 1995/96 und 1996/97 ordnungsgemäß durchgeführt wird [42].

72. Diese Berichtigungen entsprechen überdies vollauf den besonderen Zielen der maßgeblichen Regelung [43]. Artikel 7 der Verordnung Nr. 536/93 nämlich verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Kontrollmaßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass die Zusatzabgabe erhoben wird. Die Mitgliedstaaten haben insbesondere die Richtigkeit der Verbuchung der vom Abnehmer gelieferten oder vom Erzeuger verkauften Milchmengen zu prüfen. Mit dieser Bestimmung wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber somit erreichen, dass die Mitgliedstaaten Kontrollmittel vorsehen, um prüfen zu können, ob die Zusatzabgabe vorschriftsgemäß erhoben wurde [44]. Es ist nicht zu leugnen, dass dieses Ziel nur erreicht und die vom Erzeuger etwaig geschuldete Zusatzabgabe ordnungsgemäß nur festgestellt werden kann, wenn die einzelbetrieblichen Referenzmengen, aufgrund deren die Quotenüberschreitung berechnet wird, zutreffend sind.

73. Zweitens ergibt sich aus dem Zweck und der Systematik der maßgeblichen Regelung meines Erachtens, dass entgegen der von den Klägern der Ausgangsverfahren vertretenen Auffassung die Bestimmungen, die eine rechtzeitige Zahlung der Zusatzabgabe gewährleisten sollen, nicht dahin ausgelegt werden dürfen, dass sie eine Berichtigung der fehlerhaften einzelbetrieblichen Referenzmengen nach Abschluss der betreffenden Produktionsperiode unmöglich machen.

74. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht geltend gemacht hat, wäre es widersinnig und mit dem von diesen Bestimmungen verfolgten Zweck unvereinbar, die Bestimmungen so zu verstehen, dass sie der Vornahme von Berichtigungen entgegenstehen, die ihrerseits ebenfalls dazu dienen, die Zahlung der aufgrund der maßgeblichen Gemeinschaftsregelung tatsächlich geschuldeten Zusatzabgaben zu gewährleisten. Ließe man das Gegenteil zu, so wäre dies eine Ermunterung dazu, die Regelung nicht durchzuführen, denn ein Mitgliedstaat brauchte die Regelung nur nicht ordnungsgemäß durchzuführen und vor oder während der betreffenden Produktionsperiode keine Berichtigung der Milchquote vorzunehmen, um danach die während diese Periode begangenen Unregelmäßigkeiten nicht mehr korrigieren zu können.

42 — Diese Erwägungen stimmen mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) finanzierten Maßnahmen überein. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, und um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen, auch wenn der von ihnen durchgeführte besondere Gemeinschaftsrechtsakt nicht ausdrücklich eine bestimmte Kontrollmaßnahme vorschreibt (vgl. Urteile vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-54/95, Deutschland/Kommission, Slg. 1999, I-35, Randnr. 66, und vom 13. November 2001 in der Rechtssache C-277/98, Frankreich/Kommission, Slg. 2001, I-8453, Randnr. 40). Darauf hinzuweisen ist, dass die Maßnahmen zur Herstellung des Gleichgewichts der Märkte im Milchsektor von der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert werden (Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung [EWG] Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik [ABl. L 94, S. 13]).

43 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Karlsson u. a. (Randnr. 35).

44 — Achte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 536/93.

75. Die vorstehenden Erwägungen müssen meines Erachtens für alle Fälle gelten, die nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts den Kontrollen und Berichtigungen der italienischen Behörden unterlagen. Es ist nämlich ohne Belang, ob die Fehler der Quotenfestlegung festgestellt wurden, nachdem die nationalen Maßnahmen zur Durchführung der Regelung über die Zusatzabgabe im Verwaltungs- oder Rechtsweg angefochten worden waren, oder ob dies im Zusammenhang mit der Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit einer Milchquotenübertragung geschah, oder nachdem die innerstaatliche Rechtsvorschrift geändert worden war, um sie mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen. In all diesen Fällen bleibt es bei der Verpflichtung der italienischen Behörden, die fehlerhaften einzelbetrieblichen Referenzmengen zu berichtigen, um eine ordnungsgemäße Durchführung der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch zu gewährleisten.

76. Gegenüber diesen Erwägungen machen die Kläger der Ausgangsverfahren geltend, die streitigen Berichtigungen seien mit dem Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes unvereinbar. Was den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anbelangt, so führen sie aus, die Sanktion der Zusatzabgabe sei nur zulässig, wenn sie nicht über dasjenige hinausgehe, was geeignet und erforderlich sei, um das mit der verletzten Regelung angestrebte Ziel zu erreichen. Das Verlangen hingegen, eine Zusatzabgabe nach Ablauf der Frist zur Zahlung dieses für die betreffende Produktionsperiode geschuldeten Betrags zu zahlen, sei nicht sachgerecht, wenn man bedenke, dass die Referenzmenge, aufgrund deren die Abgabe berechnet worden sei, nicht auf der tatsächlichen Produktion des Jahres beruhe, das von der Gemeinschaftsregelung vorgesehen sei. Was den Grundsatz des Vertrauensschutzes betreffe, so sei gegen ihn verstoßen worden, weil die Erzeuger hätten erwarten dürfen, dass ihnen Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Investitionen im Bereich der Milcherzeugung und -vermarktung hätten, rechtzeitig mitgeteilt würden. In der mündlichen Verhandlung haben die Kläger der Ausgangsverfahren betont, sie hätten nicht erkennen können, welche Referenzmengen ihnen für die betreffenden Produktionsperioden zugeteilt worden seien, so dass die Berichtigungen, die die italienischen Behörden 1999 vorgenommen hätten, in Wirklichkeit eine nachträgliche Zuteilung von Quoten gewesen sei.

77. Unstreitig ist jede nationale Stelle, die mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut ist, verpflichtet, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu beachten, zu denen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes gehören [45]. Dennoch kann meines Erachtens dem Vorbringen der Kläger der Ausgangsverfahren nicht gefolgt werden.

78. Was zunächst den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angeht, so verlangt dieser bekanntlich, dass die beanstandete Handlung nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist [46]. Entgegen dem Vorbringen der Kläger der Ausgangsverfahren

45 — Vgl. Urteile vom 25. November 1986 in den Rechtssachen 201/85 und 202/85 (Klensch u. a., Slg. 1986, 3477, Randnr. 10) und vom 20. Juni 2002 in der Rechtssache C-313/99 (Mulligan u. a., Slg. 2002, I-5719, Randnr. 35).

46 — Vgl. insbesondere Urteil vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (Maizena u. a., Slg. 1987, 4587, Randnr. 15).

stellt die Zusatzabgabe keine Sanktion dar, die vergleichbar wäre mit den Strafbeträgen, die in den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 bei Nichteinhaltung der Fristen für die Mitteilung der Abrechnungen und für die Bezahlung der geschuldeten Beträge vorgesehen sind. Die Zusatzabgabe soll nicht einzig und allein bewirken, dass die Erzeuger die ihnen zugeteilten Quoten einhalten, so dass eine Erhebung der Abgabe in voller Höhe einige Jahre nach Ablauf der betreffenden Produktionsperiode unverhältnismäßig im Hinblick auf die verfolgten Ziele wäre. Wie oben ausgeführt, soll diese Abgabe auch der Gemeinschaft die Mittel verschaffen, die diese für den Absatz der von den Erzeugern durch Quotenüberschreitung erreichten Produktion benötigt. Wie die Kommission in der Sitzung ausgeführt hat, wird die Überschussproduktion lange nach Abschluss der fraglichen Produktionsperiode bestehen bleiben, insbesondere in Form von Lagerbeständen an Milcherzeugnissen. Die Erhebung der für eine bestimmte Produktionsperiode geschuldeten Zusatzabgaben einige Jahre nach deren Abschluss in dem Rahmen, den das innerstaatliche Recht für gleichartige Forderungen vorsieht, geht somit nicht über die Ziele der Gemeinschaftsregelung im Milchsektor hinaus.

79. Was die Frage betrifft, ob die einzelbetriebliche Referenzmenge, auf deren Grundlage die geschuldete Zusatzabgabe berechnet wurde, in Übereinstimmung mit der maßgeblichen Gemeinschaftsregelung festgelegt wurde, so ist diese Frage bei der Beurteilung, ob eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorliegt, meiner Meinung nach unerheblich.

80. Was sodann den Grundsatz des Vertrauensschutzes angeht, so sind die Kläger der Ausgangsverfahren meines Erachtens nicht berechtigt, sich auf ihn zu berufen, und zwar aus folgenden Gründen.

81. Da erstens, wie das vorlegende Gericht zu Recht festgestellt hat, die Milchquoten von der Verwaltung nach objektiven, im Voraus festgelegten und bekannten Kriterien zugeteilt wurden und die einzige Unbekannte in der Produktionsmenge liegt, die der betreffende Erzeuger in dem für die Festlegung der Milchquoten gewählten Referenzjahr erzielt hat, durfte dieser Erzeuger nicht schutzwürdig auf die Beibehaltung einer unzutreffenden einzelbetrieblichen Referenzmenge vertrauen [47]. Erst recht können sich die Landwirte, die bei den zuständigen nationalen Behörden unzutreffende Erklärungen über die von ihnen während der Referenzperiode erzielte Milchproduktion eingereicht haben, um zu Unrecht eine Milchquote zu erhalten, weder auf ein berechtigtes Vertrauen in die Beibehaltung dieser Quote berufen, noch können sie verhindern, dass die Auswirkungen dieser Betrügereien nach Abschluss der betreffenden Produktionsperiode beseitigt werden [48].

82. Die Erzeuger durften zweitens nicht schutzwürdig darauf vertrauen, dass ihnen nach Ablauf eines Wirtschaftsjahrs eine

47 — Vgl. Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-231/00 (S. 21).

48 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Dezember 1985 in der Rechtssache 67/84 (Sideradria/Kommission, Slg. 1985, 3983, 3994) und vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-96/89 (Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-2461, Randnr. 30).

bestimmte nicht genutzte einzelbetriebliche Referenzmenge neu zugeteilt wird. Eine derartige Neuzuteilung ist ihrer Natur nach ungewiss und kann, was den Betrag angeht, nicht im Voraus bestimmt werden, da sie von der Tätigkeit der übrigen Erzeuger abhängt. Ein Erzeuger kann somit vor einem Wirtschaftsjahr nicht in schutzwürdiger Weise darauf vertrauen, dass ein bestimmter Teil der nicht genutzten Quoten neu zugeteilt wird. Die Kläger der Ausgangsverfahren können folglich nicht verhindern, dass im Anschluss an Kontrollen der nationalen Behörden die Neuzuteilung der Quoten, die sie ursprünglich für die Wirtschaftsjahre 1995/96 und 1996/97 erhalten hatten, geändert wird.

83. Was drittens die Behauptung der Kläger der Ausgangsverfahren angeht, die nationalen Behörden hätten ihnen bis 1998 ihre Milchquoten nicht übermittelt, so ist schwerlich vorstellbar, dass sie guten Glaubens annehmen durften, sie seien berechtigt, in den Wirtschaftsjahren 1995 bis 1997, also elf Jahre nach Einführung der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch, unbegrenzt Milch zu erzeugen. Ich bezweifele daher, dass die fehlerhafte Übermittlung der Milchquoten seitens der zuständigen Behörden, wenn sie denn erwiesen wäre, die Befreiung der Erzeuger von den geschuldeten Zusatzabgaben rechtfertigen könnte. Wie die Kommission und der Rat in ihren mündlichen Ausführungen dargelegt haben, werden die Abgaben für die Gemeinschaft zur Finanzierung der Ausgaben der gemeinsamen Agrarpolitik im Milchsektor erhoben. Zudem ist die Erhebung der Abgabe erforderlich, damit die Wettbewerbslage für alle Milcherzeuger gleich ist.

84. Denjenigen Erzeugern, die der Auffassung sind, dass ihnen durch die fehlerhafte Durchführung der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch seitens der italienischen Behörden ein Schaden entstanden ist, steht es zu, vor dem zuständigen nationalen Gericht Klage auf Schadenersatz zu erheben [49].

85. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Artikel 1, 4, 6 und 7 der Verordnung Nr. 3950/92 sowie 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 dahin auszulegen sind, dass es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt ist, im Anschluss an Kontrollen die den einzelnen Erzeugern zugewiesenen einzelbetrieblichen Referenzmengen zu berichtigen und dementsprechend die geschuldeten Zusatzabgaben nach Neuzuweisung der nicht genutzten Referenzmengen und nach Ablauf der Frist zur Zahlung der für die betreffende Produktionsperiode geschuldeten Abgaben neu zu berechnen.

3. Zur zweiten Vorlagefrage in allen Rechtssachen

86. Mit seiner zweiten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob

49 — Vgl. Urteile vom 19. November 1991 in den Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich u. a., Slg. 1991, I-5357, Randnrn. 41 bis 43), vom 5. März 1996 in den Rechtssachen C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du pêcheur und Factortame, Slg. 1996, I-1029, Randnr. 67) und vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94 (Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553, Randnrn. 24 bis 31).

die Artikel 1, 4, 6 und 7 der Verordnung Nr. 3950/92 sowie 3 und 4 der Verordnung Nr. 536/93 insoweit, als sie den streitigen Kontrollen und Berichtigungen entgegenstehen, mit Artikel 39 EG-Vertrag vereinbar sind.

87. Da diese Frage nur für den Fall gestellt worden ist, dass die oben genannten Artikel dahin auszulegen sind, dass sie den fraglichen Kontrollen und Berichtigungen entgegenstehen, schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass die Frage nicht beantwortet zu werden braucht.

B — Zur Mitteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen

1. Zur Zulässigkeit der dritten, der vierten und der fünften Vorlagefrage

88. Die Kommission hat Zweifel an der Zulässigkeit der dritten, der vierten und der fünften Vorlagefrage. Sie trägt vor, das vorlegende Gericht habe lediglich ausgeführt, es sei unerlässlich, die Meinung des Gerichtshofes zu diesen Fragen einzuholen, ohne näher auszuführen, wie die Fragen sich in den rechtlichen und tatsächlichen Rahmen der Ausgangsverfahren einfügten und weshalb seiner Meinung nach die Beantwortung dieser Fragen für die Entscheidung der Rechtssachen erheblich sei.

89. Ich bin der Auffassung, dass es mit dem im Vorabentscheidungsverfahren herrschenden Geist der Zusammenarbeit zwischen den Gerichten unvereinbar wäre, wenn die drei streitigen Fragen für unzulässig erklärt würden. Für diese Auffassung sprechen folgende Gründe.

90. Zwar sind die vom vorlegenden Gericht mitgeteilten Tatsachen äußerst knapp und nicht sehr klar. So geht aus den Vorlageentscheidungen in den Rechtssachen der zweiten Gruppe, deren Entscheidungsgründe identisch mit denen der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-231/00 sind, lediglich hervor, dass die 1992 erlassenen italienischen Rechtsvorschriften vorsahen, dass die Mitteilungsblätter der Provinz eine Aufstellung der Erzeuger und der Milchquoten enthielten. Auch wird ausgeführt, dass die einzelbetrieblichen Quoten in zwei Teile unterteilt wurden und aufgrund der in den Wirtschaftsjahren 1988/89 oder 1991/92 erzielten Produktion zugewiesen wurden.

91. Es ist in der Tat bedauerlich, dass sich das vorlegende Gericht nicht der Mühe unterzogen hat, im Einzelnen darzulegen, weshalb es in den Rechtssachen der zweiten Gruppe die Vorlage zusätzlicher Fragen für erforderlich hält. Es hat zudem auch nicht die Gründe erläutert, weshalb es die dritte und die vierte Frage in acht der zehn Rechtssachen der zweiten Gruppe und die fünfte Frage nur in der Rechtssache C-484/00 gestellt hat.

92. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis einer ausreichenden Darstellung des rechtlichen und tatsächlichen Rahmens des Ausgangsverfahrens in der Vorlageentscheidung zwei Zwecken dient. Erstens soll das Erfordernis es dem Gerichtshof ermöglichen, zu einer dem nationalen Gericht nützlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen [50]. Zweitens soll es den Regierungen der Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten die Möglichkeit geben, gemäß Artikel 20 der EG-Satzung des Gerichtshofes Erklärungen abzugeben [51].

93. Im vorliegenden Fall ermöglichen die oben angeführten Tatsachen meines Erachtens, eine nützliche Antwort auf die drei hier in Frage stehenden Fragen zu geben. Aus ihnen geht nämlich hervor, dass die Milchquoten, die in Italien den Erzeugern erstmals nach 1992 zugeteilt wurden, in Mitteilungsblättern veröffentlicht wurden. Überdies haben die Erörterungen in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass die Ausgangsverfahren auch die Frage betreffen, ob die Mitteilungen den Anforderungen des anwendbaren Gemeinschaftsrechts entsprachen, wobei die Kläger der Ausgangsverfahren die Auffassung vertraten, dass die Mitteilungsblätter nicht zugänglich gewesen seien und es ihnen unmöglich gewesen sei, die ihnen zugewiesenen Milchquoten in Erfahrung zu bringen. Schließlich waren die Kommission und die italienische Regierung auch in der Lage, zu dieser Frage schriftliche und mündliche Erklärungen abzugeben.

94. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, die drei streitigen Fragen für zulässig zu erklären.

2. Beantwortung der Fragen

95. Mit der dritten, der vierten und der fünften Vorlagefrage, die gemeinsam zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 dahin auszulegen sind, dass sie eine Mitteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen an die Erzeuger verlangen, und, falls ja, ob diese Mitteilung gegenüber jedem einzelnen Erzeuger individuell erfolgen muss oder ob sie in anderer Form wie z. B. durch Veröffentlichung in Mitteilungsblättern erfolgen kann.

a) Zur Frage, ob eine Mitteilungspflicht besteht

96. Die Kläger der Ausgangsverfahren sowie die italienische Regierung und die Kommission sind sich einig in der Auffassung, dass die einzelbetrieblichen Referenz-

50 — Vgl. insbesondere Urteile vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-83/91 (Meilicke, Slg. 1992, I-4871, Randnr. 26) und vom 26. Januar 1993 in den Rechtssachen C-320/90 bis C-322/90 (Telemarsicabruzzo u. a., Slg. 1993, I-393, Randnr. 6).

51 — Vgl. insbesondere Beschluss vom 2. März 1999 in der Rechtssache C-422/98 (Colonia Versicherung u. a., Slg. 1999, I-1279, Randnr. 5) und Urteil vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-67/96 (Albany, Slg. 1999, I-5751, Randnr. 40).

mengen den Erzeugern mitzuteilen sind. Ich bin ebenfalls der Ansicht, dass eine solche Mitteilung, auch wenn sie in der maßgeblichen Regelung nicht ausdrücklich vorgesehen ist, angesichts des Zwecks und der Systematik der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch eindeutig erforderlich ist.

97. Erstens soll diese Regelung, wie dargelegt, bewirken, dass die Milchproduktion in der Gemeinschaft eine Gesamtgarantiemenge, die auf Gemeinschaftsebene festgelegt und von den Mitgliedstaaten unter den Erzeugern verteilt wird, nicht überschreitet. Die Erreichung dieses Ziels setzt somit folgerichtig und zwingend voraus, dass die Erzeuger über den Teil an der Gesamtgarantiemenge, der ihnen zugeteilt ist und den sie nicht überschreiten dürfen, unterrichtet werden.

98. Zweitens ist unstreitig, dass die Erzeuger anhand der Gesamtgarantiemenge, die ihrem Mitgliedstaat für die Direktverkäufe und die Verkäufe an die Molkereien zugewiesen wird, den Anteil, der ihnen an diesen jeweiligen Mengen zusteht, nicht selbst bestimmen können. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach der Verordnung Nr. 3950/92 die am 31. März 1993 zur Verfügung stehenden einzelbetrieblichen Referenzmengen vom Mitgliedstaat vor jeder Produktionsperiode nach Maßgabe der diesem Staat zugeteilten Gesamtgarantiemenge geändert werden können, damit die Summe der einzelbetrieblichen Referenzmengen die Gesamtmenge nicht überschreitet [52]. Ebenso kann jeder Mitgliedstaat die einzelbetrieblichen Referenzmengen linear verringern, um seine Reserve aufzustocken [53]. Der Mitgliedstaat kann auch die einem Erzeuger zugeteilten Referenzmengen je nach der Entwicklung, die dessen Tätigkeit nimmt, anpassen [54] und die zeitweilige Übertragung dieser Mengen regeln [55]. Demzufolge ist nur der Mitgliedstaat imstande, nach Vornahme dieser Änderungen die neue Referenzmenge für den oder die betreffenden Erzeuger genau zu bestimmen. Dieselben Erwägungen gelten erst recht für die ursprüngliche Zuteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen durch die Mitgliedstaaten, auf die die Verordnung Nr. 3950/92 implizit Bezug nimmt. In diesem Fall wenden die Mitgliedstaaten auf die besondere Situation eines Erzeugers zum ersten Mal die Vorschriften an, die der Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht für die Verteilung der ihm zugewiesenen Gesamtgarantiemenge erlassen hat.

99. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass nach der Regelung über die Zusatzabgabe die Mitgliedstaaten und die Abnehmer nur Mittler zwischen der Gemeinschaft und den Erzeugern sind, da die Erzeuger Hauptschuldner der Zusatzabgabe gegenüber der Gemeinschaft sind [56].

52 — Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92.

53 — Ibidem, Artikel 5.

54 — Ibidem, Artikel 4 Absatz 2. Nach dieser Verordnung kann jeder Erzeuger zwei einzelbetriebliche Referenzmengen haben, eine für die Verkäufe an Abnehmer und eine andere für seine Direktverkäufe.

55 — Ibidem, Artikel 6.

56 — Vgl. bezüglich der Mitgliedstaaten Urteil Frankreich/Kommission und bezüglich der Abnehmer Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache C-230/01 (Penycoed Farming Partnership, noch beim Gerichtshof anhängig).

100. Die Durchführung der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch verlangt somit zwingend, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen den betreffenden Erzeugern bei der Zuteilung sowie dann mitgeteilt werden, wenn sie geändert werden.

b) Zur Frage, wie die einzelbetrieblichen Referenzmengen übermittelt werden

i) Vorbringen der Parteien

101. Die Kläger der Ausgangsverfahren tragen vor, die Milchquoten seien den Erzeugern individuell bekannt zu geben. Fehle eine solche individuelle Bekanntgabe, stelle dies eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit und des Grundrechts auf Eigentum dar.

102. Die italienische Regierung macht geltend, dass die Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 zu dieser Frage keine besonderen Anforderungen enthielten und dass die im vorliegenden Fall durch Mitteilungsblätter erfolgte Bekanntgabe mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei. In der Sitzung hat sie vorgetragen, dass die Mitteilungsblätter an die zuständigen Provinzbehörden übersandt worden seien, wo der einzelne Erzeuger die Möglichkeit gehabt habe, sie einzusehen, und dass die Mitteilungsblätter auch in der *Gazetta ufficiale della Repubblica italiana* veröffentlicht worden seien.

103. Die Kommission führt aus, die Mitteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen müsse in Ermangelung spezieller Vorschriften des Gemeinschaftsrechts nach den Vorschriften des nationalen Rechts erfolgen, wobei diese so anzuwenden seien, dass die Ziele der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch erreicht würden. Dies setze voraus, dass die Mitteilung in einer Form erfolgen müsse, die gewährleiste, dass der Erzeuger tatsächlich erkennen könne, welche Quote ihm zugewiesen worden sei. Sie weist darauf hin, dass sie die Form der Mitteilung, die die italienischen Behörden für die ursprüngliche Zuteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen gemäß den Rechtsvorschriften von 1992 angewandt hätten, nämlich die Bekanntgabe durch Einschreiben mit Rückschein, für ausreichend gehalten habe.

ii) Prüfung

104. Wie die Kläger der Ausgangsverfahren bin ich der Auffassung, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen jedem Erzeuger individuell mitgeteilt werden müssen. Dieser Auffassung liegen folgende Überlegungen zugrunde.

105. Gemäß Artikel 5 EG-Vertrag und gemäß der in Nummer 69 dieser Schlussanträge angeführten Rechtsprechung muss die Mitteilung in Ermangelung spezieller Bestimmungen über die Mitteilung der einzelvertraglichen Referenzmengen in den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften nach den Vorschriften des nationalen Rechts erfolgen. Auch müssen nach der

Rechtsprechung des Gerichtshofes diese Vorschriften die Geltung und die Wirksamkeit der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch gewährleisten [57]. Wie dargelegt, müssen die Vorschriften überdies mit einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden, die notwendig ist, um eine Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer zu vermeiden. Schließlich haben die Mitgliedstaaten gemäß der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit dafür zu sorgen, dass die Verpflichtungen aus der fraglichen Gemeinschaftsregelung erfüllt werden, damit die von dieser verfolgten Ziele erreicht werden [58].

106. Unstreitig soll die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch die Erzeuger davon abhalten, die ihnen zugeteilte einzelbetriebliche Referenzmenge zu überschreiten [59]. Die Erreichung der Ziele dieser Regelung setzt somit voraus, dass alle Erzeuger in allen Mitgliedstaaten eine genaue Kenntnis von der Höhe ihrer Milchquoten haben. Anders gesagt, die Ziele der Regelung über die Zusatzabgabe wären gefährdet, wenn in einem Mitgliedstaat alle oder einzelne Milcherzeuger die genaue Höhe ihrer einzelbetrieblichen Referenzmenge nicht kennen würden und sie überschreiten würden, ohne es zu wissen. Unter diesen Umständen würde die Produktion des betreffenden Mitgliedstaats die ihm zugeteilte Gesamtgarantiemenge überschreiten, und die Erhebung der aufgrund dieses Überschusses geschuldeten Zusatzabgabe bei den Erzeugern könnte auf Schwierigkeiten und auf Widerspruch stoßen. Außerdem wäre die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Frage gestellt, da diese Wirtschaftsteilnehmer nicht in derselben Lage wären wie in den Mitgliedstaaten, in denen die nationalen Behörden dafür sorgen, dass jeder Erzeuger tatsächlich über seine Milchquote in Kenntnis gesetzt wird.

107. Hieraus ergibt sich meines Erachtens, dass die von den Mitgliedstaaten gewählte Form der Mitteilung der einzelbetrieblichen Referenzmengen zwei Anforderungen genügen muss. Erstens muss durch sie sichergestellt werden können, dass jeder Erzeuger Kenntnis davon hat, welche Milchquote ihm zugewiesen worden ist. Zweitens muss sie den zuständigen nationalen Behörden auch die Sicherheit geben können, dass jeder Erzeuger diese Kenntnis tatsächlich erlangt hat.

108. Meines Erachtens ist die einzige Form der Mitteilung, die tatsächlich eine solche Sicherheit geben kann, die individuelle Bekanntgabe. Die Wirksamkeit einer kollektiven oder allgemeinen Form der Mitteilung hängt nämlich davon ab, ob die Adressaten sich von der Mitteilung zufällig Kenntnis verschaffen. Zudem können die zuständigen nationalen Behörden aufgrund dieser Form der Mitteilung nicht sicher sein,

57 — Vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 13. Juli 1990 in der Rechtssache C-2/88 IMM (Zwartveld u. a., Slg. 1990, I-3365, Randnr. 17) und Urteil vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-336/00 (Huber, Slg. 2002, I-7699, Randnr. 61).

58 — Vgl. insbesondere Urteile vom 14. November 1989 in der Rechtssache 14/88 (Italien/Kommission, Slg. 1989, 3677, Randnr. 20) und vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-251/89 (Athanasopoulos u. a., Slg. 1991, I-2797, Randnr. 57).

59 — Näheres ist der zweiten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 3880/89 des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Änderung der Verordnung Nr. 857/84 (ABl. L 378, S. 3) zu entnehmen, in der die Abgabe von 100 % auf 115 % des Richtpreises angehoben wurde. Die Begründungserwägung lautet wie folgt: „Die Überprüfung des Funktionierens der Regelung über die zusätzliche Abgabe hat eine zunehmende Tendenz erkennen lassen, über die zugeteilten Referenzmengen hinaus zu produzieren. Diese Tendenz ist auf die Abschwächung der zwingenden Bestandteile der Regelung zurückzuführen. Es ist angezeigt, die zusätzliche Abgabe anzuheben, um ihren Bremseffekt zu verstärken."

dass jeder einzelne Erzeuger tatsächlich unterrichtet wurde. Die individuelle Bekanntgabe kann allerdings in unterschiedlichen Formen erfolgen. Sie kann z. B. im Wege des Einschreibens mit Rückschein vorgenommen werden. Sie kann auch in einer mündlichen Mitteilung des Abnehmers an den Erzeuger in Verbindung mit der Unterschrift in einem Register bestehen, durch die der einzelne Erzeuger die ordnungsgemäße Unterrichtung anerkennt. Worauf es ankommt, ist meines Erachtens, dass die von den zuständigen nationalen Behörden benutzte Form der Mitteilung geeignet ist, jeden Erzeuger individuell über seine Rechte und Pflichten zu unterrichten, und dass die genannten Behörden über den Nachweis einer solchen Unterrichtung verfügen können.

109. Das Erfordernis einer solchen individuellen Bekanntgabe ist meines Erachtens nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit auch im Interesse der Erzeuger selbst geboten. Der Gerichtshof hat erkannt, dass die Mitgliedstaaten dann, wenn die Gemeinschaftsregelung ihnen, wie hier, die Wahl zwischen mehreren Durchführungsmodalitäten lässt, ihr Ermessen unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts auszuüben haben, zu denen derjenige der Rechtssicherheit gehört [60].

110. Im Urteil Mulligan u. a. hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass dieser Grundsatz eine angemessene Bekanntmachung der unter Anwendung einer Gemeinschaftsregelung eingeführten Maßnahmen verlange [61]. Er hat klargestellt, dass eine angemessene Bekanntmachung so geartet sein müsse, dass die von der eingeführten Maßnahme betroffenen natürlichen oder juristischen Personen über ihre Rechte und Pflichten aus dieser Maßnahme unterrichtet würden [62]. Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung gilt das Gebot der Rechtssicherheit in besonderem Maß, wenn die fraglichen Vorschriften finanzielle Konsequenzen haben können, denn die Betroffenen müssen in der Lage sein, den Umfang der ihnen durch diese Vorschriften auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen [63].

111. Nicht zu leugnen ist, dass die Zuteilung oder Änderung von einzelbetrieblichen Referenzmengen für die betroffenen Erzeuger bedeutende finanzielle Auswirkungen haben können [64]. Überdies handelt es sich um individuelle Entscheidungen [65], die

60 — Vgl. Urteil Mulligan u. a. (Randnrn. 35 und 46).

61 — Randnr. 52. Vgl. in diesem Sinne auch Urteile vom 7. März 1996 in der Rechtssache C-334/94 (Kommission/Frankreich, Slg. 1996, I-1307, Randnr. 30) und vom 13. März 1997 in der Rechtssache C-197/96 (Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-1489, Randnr. 14).

62 — Randnr. 53. Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 27. Februar 2003 in der Rechtssache C-451/01 (Kommission/Belgien, Slg. 2003, I-2081, Randnr. 21).

63 — Vgl. insbesondere Urteile vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 325/85 (Irland/Kommission, Slg. 1987, 5041, Randnr. 18) und vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-10/88 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-1229, Randnr. 13).

64 — Die gleichzeitige Anwendung der Mechanismen zur Preisstützung und zur Zuweisung von Milchquoten führt dazu, dass den Milcherzeugern eine „Quotenrente" zugeteilt wird, die der Differenz zwischen Verkaufspreis und Selbstkostenpreis entspricht. In bestimmten Erzeugungsgebieten einzelner Mitgliedstaaten stellt die Milchproduktion mehr als 50 % der landwirtschaftlichen Produktion dar (vgl. Bericht der Kommission über die Milchquoten vom 10. Juli 2002, Nrn. 3.4.1 und 2.1).

65 — Die hier vorliegenden Umstände unterscheiden sich somit von denen, die zum Urteil Mulligan u. a. geführt haben. Dort hatte der Gerichtshof festgestellt, dass eine Veröffentlichung der fraglichen Maßnahme in der inländischen Presse eine angemessene Bekanntmachung darstellen könne. Es ging um eine Maßnahme allgemeiner Tragweite, um eine Wiedereinziehungsmaßnahme („clawback"), wonach im Fall des Verkaufs oder der Verpachtung eines Milchbetriebs ein 20%iger Anteil der an diesen Betrieb gebundenen Referenzmenge nicht mit dem Betrieb übergeht, sondern der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen wird.

Rechtswirkungen hervorrufen, da sie die Milchmenge festlegen, die ein Erzeuger unter Befreiung von der Zusatzabgabe produzieren darf. Bei dieser Sachlage und angesichts der oben dargelegten Rechtsprechung bin ich der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten auch nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit verpflichtet sind, jedem Erzeuger die ihm zugewiesene Referenzmenge individuell bekannt zu geben.

112. Schließlich ist für die Beurteilung der Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch durchzuführen haben, darauf hinzuweisen, dass diese Regelung bestimmte Auswirkungen auf das Grundrecht auf Eigentum und das Grundrecht auf freie Berufsausübung hat [66]. Eine individuelle Bekanntgabe der Milchquoten stellt für den betroffenen Erzeuger eine bessere Garantie für den Schutz dieser Grundrechte dar als eine allgemeine Mitteilung wie die Veröffentlichung.

113. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, auf die dritte, die vierte und die fünfte Vorlagefrage zu antworten, dass die Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 dahin auszulegen sind, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen den Erzeugern bei der Zuteilung und bei der Änderung mitzuteilen sind. Diese Mitteilung muss gegenüber jedem Erzeuger individuell in der Form erfolgen, dass die zuständigen nationalen Behörden sicher sein können, dass der einzelne Erzeuger von der ihm zugeteilten einzelbetrieblichen Referenzmenge tatsächlich Kenntnis erlangt hat.

66 — Der Gerichtshof hat die Gültigkeit der Milchquoten unter Berücksichtigung des Grundrechts auf Eigentum und des Grundrechts auf freie Berufsausübung bereits geprüft. Vgl. insbesondere Urteile 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (Kühn, Slg. 1992, I-35, Randnr. 17), vom 15. Februar 1996 in der Rechtssache C-63/93 (Duff u. a., Slg. 1996, I-569, Randnr. 30) und vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-22/94 (Irish Farmers Association u. a., Slg. 1997, I-1809, Randnr. 29). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte seinerseits hat anerkannt, dass die den Milcherzeugern auferlegte Zusatzabgabe als Eigentumsentzug im Sinne des Artikels 1 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten angesehen werden könne (EGMR, Urteil Procola/Luxemburg vom 28. September 1995, Serie A Nr. 236).

C — Zur Frage des Ermessens der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Erzeugergruppen, denen die ungenutzten Referenzmengen vorrangig zugewiesen werden können

114. Mit der sechsten und der siebten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 oder bestimmte Vorschriften dieser Verordnungen dahin auszulegen sind, dass sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit lassen, Gruppen von Erzeugern zu bestimmen, die vorrangig in den Genuss der nicht genutzten einzelbetrieblichen Referenzmengen kommen müssen, und ob insbesondere die Berggebiete den Vorrang vor den so genannten „benachteiligten" Regionen haben.

115. Wie ausgeführt, macht nach ständiger Rechtsprechung die Notwendigkeit, zu einer dem nationalen Gericht nützlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen, es erforderlich, dass dieses Gericht

den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in den sich die von ihm gestellten Fragen einfügen, festlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese Fragen beruhen [67].

116. Festzustellen ist, dass das vorlegende Gericht keinen Hinweis gegeben hat, aufgrund dessen der rechtliche und tatsächliche Rahmen, in den sich diese beiden Fragen einfügen, verstanden werden könnte. In den Vorlageentscheidungen, in denen die Fragen gestellt werden, übernimmt das vorlegende Gericht die Entscheidungsgründe aus der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-231/00, fügt dann aber lediglich hinzu, dass es seines Erachtens nützlich sei, aus dem Kreis der von den Klägern der Ausgangsverfahren vorgeschlagenen Vorabentscheidungsfragen die beiden hier vorliegenden Fragen in Betracht zu ziehen. Bei diesem Stand der Dinge ist es somit unmöglich zu verstehen, warum die Beantwortung der beiden Fragen durch den Gerichtshof für die Entscheidung der Ausgangsverfahren von Nutzen sein könnte.

117. Ich schlage dem Gerichtshof vor, diese beiden Fragen für unzulässig zu erklären.

D — Zur Befugnis der Mitgliedstaaten, die geschuldeten Beträge zu übernehmen

118. Mit der achten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Gemeinschaftsvorschriften einem Mitgliedstaat erlauben, die aus dem Gemeinschaftsrecht entstehende Belastung „anders als durch einen rückwirkenden Ausgleich" zu übernehmen.

119. Auch hier vermag ich nicht zu erkennen, wie sich diese Frage in die Ausgangsverfahren einfügt. Überdies ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof, sich zu einem hypothetischen Fall zu äußern, nämlich dass der italienische Staat eine aus der Anwendung der Gemeinschaftsregelung entstehende Belastung übernimmt.

120. Es ist daran zu erinnern, dass der Geist der Zusammenarbeit, der den Ablauf des Vorabentscheidungsverfahrens bestimmen soll, es verlangt, dass das nationale Gericht die dem Gerichtshof übertragene Aufgabe berücksichtigt, die darin besteht, zur Rechtspflege in den Mitgliedstaaten beizutragen, nicht aber, gutachterlich zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen Stellung zu nehmen [68].

121. Meines Erachtens ermöglicht die streitige Frage aufgrund ihres rein hypothetischen Charakters dem Gerichtshof keine sachdienliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Ich schlage vor, festzustellen, dass diese Frage unzulässig ist.

67 — Vgl. auch Urteile Telemarsicabruzzo u. a. (Randnr. 6) und vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-368/98 (Vanbraekel u. a., Slg. 2001, I-5363, Randnr. 21). Vgl. bezüglich einer Anwendung in jüngster Zeit Urteil vom 23. Januar 2003 in den Rechtssachen C-421/00, C-426/00 und C-16/01 (Sterbenz und Haug, Slg. 2003, I-1065, Randnr. 20).

68 — Vgl. Beschluss vom 23. März 1995 in der Rechtssache C-458/93 (Saddik, Slg. 1995, I-511, Randnr. 17 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

IV — Ergebnis

122. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Tribunale amministrativo regionale del Lazio vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

1. Die Artikel 1, 4, 6 und 7 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor sowie die Artikel 3 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 536/93 der Kommission vom 9. März 1993 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor sind dahin auszulegen, dass es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt ist, im Anschluss an Kontrollen die den einzelnen Erzeugern zugewiesenen einzelbetrieblichen Referenzmengen zu berichtigen und dementsprechend die geschuldeten Zusatzabgaben nach Neuzuweisung der nicht genutzten Referenzmengen und nach Ablauf der Frist zur Zahlung der für die betreffende Produktionsperiode geschuldeten Abgaben neu zu berechnen.

2. Die Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 536/93 sind dahin auszulegen, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen den Erzeugern bei der Zuteilung und bei der Änderung mitzuteilen sind. Diese Mitteilung muss gegenüber jedem Erzeuger individuell in der Form erfolgen, dass die zuständigen nationalen Behörden sicher sein können, dass der einzelne Erzeuger von der ihm zugeteilten einzelbetrieblichen Referenzmenge tatsächlich Kenntnis erlangt hat.