SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
vom 7. Juli 1998 *

1. In der vorliegenden Rechtssache hat der Bundesfinanzhof dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, die sich auf die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 [1] und insbesondere der Regelung bezieht, durch die die nacheinander vorgenommenen Aussetzungen eines Teils der den Milcherzeugern bis dahin zugeteilten individuellen abgabenfreien Referenzmengen („*Milchquoten*") entschädigungslos in eine endgültige Kürzung umgewandelt worden sind.

Sachverhalt und Ausgangsverfahren

2. Stefan Demand, der Kläger des Ausgangsverfahrens (im folgenden: Kläger), ist als Landwirt Milcherzeuger in Raversbeuren, Rheinland-Pfalz.

3. Im Wirtschaftsjahr 1990/91 hatte der Kläger seine ursprüngliche Quote um 67 784 kg Milch pro Jahr erhöht. Diese Erhöhung erfolgte im Rahmen einer nationalen Operation (siehe unten, Nr. 25), die zum Zweck der Kürzung der einzelbetrieblichen Referenzmengen durchgeführt wurde. Jedem Erzeuger, der sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung bereit erklärte, wurde eine Vergütung von 1,60 DM pro Kilogramm seiner Garantiemenge geboten. Da man auf diese Weise eine höhere als die ursprünglich vorgesehene Menge (400 000 t) erreichte, boten die deutschen Behörden den an einer Erhöhung ihrer Quoten interessierten Erzeugern den Überschuß gegen Zahlung der seinerzeit vom Staat gewährten Vergütung, d. h. von 1,60 DM/kg, an.

4. Im Dezember 1993 bestätigte das Hauptzollamt Trier, eine für die Anwendung der Zusatzregelung zuständige staatliche Stelle, die zum April 1993 von der Molkerei Erbeskopf eG in Thalfang vorgenommene Kürzung der dem Kläger zustehenden individuellen Jahresgarantiemenge um 4,74 %. Dieser Prozentsatz ergab sich aus der Addition des in der Verordnung Nr. 3950/92 vorgesehenen Kürzungssatzes (4,5 %) und einer weiteren, auf innerstaatlichen Vorschriften (siehe unten, Nr. 22) beruhenden Kürzung (0,24 %), die nicht im Streit steht. Die dem Kläger zustehende Quote ging daher von 165 503 kg auf 157 658 kg pro Jahr zurück.

5. In seiner Klage gegen den Bescheid des Hauptzollamts machte der Kläger im

* Originalsprache: Spanisch.

1 — Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1).

wesentlichen die Verletzung seines Grundrechts auf Eigentum sowie des Diskriminierungsverbots und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes geltend. Das Finanzgericht Rheinland-Pfalz wies die Klage ab und lehnte gleichzeitig die Vorlage einer Vorabentscheidungsfrage an den Gerichtshof ab, wie sie der Kläger beantragt hatte.

6. Der Kläger rief daraufhin als letzte Instanz den Bundesfinanzhof an, bei dem sich erneut die Frage stellte, ob die Verordnung Nr. 3950/92 mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, soweit die Aussetzung eines Teils der den Erzeugern zugeteilten Referenzmengen aufgrund dieser Verordnung in eine endgültige Kürzung ohne Entschädigungsanspruch umgewandelt wurde.

7. Die Untersuchung dieser Frage macht vorab eine Beschreibung der zur Kontrolle der Produktionsüberschüsse in die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse eingeführten Zusatzabgabenregelung erforderlich.

Das anwendbare Recht

Gemeinschaftsrecht

8. Zur Minderung des Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen sowie der daraus resultierenden strukturellen Überschüsse wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 [2] die gemeinsame Marktorganisation für diesen Sektor durch Einführung einer Zusatzabgabe geändert, die unter bestimmten Umständen neben der schon existierenden sogenannten Mitverantwortungsabgabe anfiel. Dieser seit dem 2. April 1984 geltende neue Kontrollmechanismus setzte die Verteilung einzelbetrieblicher Referenzmengen zwischen den Milcherzeugern in der Gemeinschaft voraus, die sich aus der dem jeweiligen Mitgliedstaat zugewiesenen Gesamtmenge mit Ausnahme der Menge ergab, die für die Gemeinschaftsreserve bestimmt war, die zur Befriedigung der besonderen Bedürfnisse einiger Mitgliedstaaten und bestimmter Erzeuger eingeführt worden war.

9. Die Überschreitung der Referenzmenge begründete eine Verpflichtung der Erzeuger zur Zahlung einer Zusatzabgabe in Höhe von mindestens 75 % des Referenzpreises, die zur Finanzierung der Kosten für die Vermarktung der genannten Überschüsse bestimmt war.

10. Die Grundregeln für die Durchführung dieser Zusatzabgabenregelung wurden vom Rat mit der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 [3] aufgestellt. Diese sah u. a. vor, daß die Mitgliedstaaten nationale Reserven an Referenzmengen bilden können, um die

2 — Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10).

3 — Verordnung (EWG) Nr. 857/84 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).

besondere Lage einiger ihrer Erzeuger zu berücksichtigen.

11. Die Zusatzabgabenregelung wurde für einen Zeitraum von fünf Jahren getroffen. Jedoch reichten die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen nicht aus, um ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen herzustellen. Daher trafen die Gemeinschaftsorgane neue Maßnahmen zur Verstärkung des Systems, zu denen eine Vergütung bei Produktionsaufgabe [4] und die Kürzung oder zeitweilige Aussetzung der Gesamtgarantiemengen für Milch gehörten. Die letztgenannte Art von Maßnahmen, um die es in dieser Rechtssache geht, führt automatisch zu einer entsprechenden Kürzung oder zeitweisen Aussetzung der individuellen Referenzmengen der Erzeuger.

12. Durch die Verordnungen (EWG) Nrn. 1335/86 und 1343/86 [5] wurden die Gesamtgarantiemengen um 2 % für 1987/88 und um 1 % für 1988/89 herabgesetzt, ohne daß eine Vergütung für die Erzeuger vorgesehen wurde. Über diese endgültige Herabsetzung hinaus nahm die Verordnung (EWG) Nr. 775/87 [6] eine vorübergehende Aussetzung eines Teils jeder Referenzmenge vor, deren Summe 4 % der für 1987/88 und 5,5 % der für 1988/89 festgesetzten Gesamtgarantiemenge entsprechen mußte. Diese vorübergehende Aussetzung eines Quotenprozentsatzes wurde durch die Gewährung einer Vergütung von 10 ECU pro 100 kg für jeden Zeitraum ausgeglichen.

13. 1988 wurde die Zusatzabgabenregelung bis zum 31. März 1992 verlängert. [7] Gleichzeitig behielt Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1111/88 [8] die vorübergehende Aussetzung von 5,5 % der in der Verordnung Nr. 775/87 vorgesehenen Gesamtmengen bei und dehnte sie auf die folgenden drei Zwölfmonatszeiträume (1989/90, 1990/91 und 1991/92) aus. Ferner sah Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1111/88 weiterhin einen Ausgleich für die Aussetzung vor, wenn auch durch direkte Zahlung einer abnehmenden Vergütung in Höhe von 8 ECU pro 100 kg für 1989/90, 7 ECU pro 100 kg für 1990/91 und 6 ECU pro 100 kg für 1991/92.

14. Die Verordnung (EWG) Nr. 3879/89 [9] sah eine weitere Herabsetzung der Gesamtgarantiemengen um 1 % ohne jede Vergü-

4 — Diese Maßnahme wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1336/86 des Rates vom 6. Mai 1986 zur Festsetzung einer Vergütung bei der endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung (ABl. L 119, S. 21) eingeführt.

5 — Verordnung (EWG) Nr. 1335/86 des Rates vom 6. Mai 1986 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 119, S. 19) und Verordnung (EWG) Nr. 1343/86 des Rates vom 6. Mai 1986 zur Änderung der Verordnung Nr. 857/84 (ABl. L 119, S. 34).

6 — Verordnung (EWG) Nr. 775/87 des Rates vom 16. März 1987 über die vorübergehende Aussetzung eines Teils der Referenzmengen gemäß Artikel 5c Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 78, S. 5).

7 — Diese Verlängerung wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1109/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 110, S. 27) verfügt.

8 — Verordnung (EWG) Nr. 1111/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung Nr. 775/87 (ABl. L 110, S. 30).

9 — Verordnung (EWG) Nr. 3879/89 des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 378, S. 1).

tung vor, um die Gemeinschaftsreserve zu erhöhen. Gleichzeitig wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 3882/89 [10] der Prozentsatz, um den die vorübergehend ausgesetzten Gesamtmengen herabgesetzt wurden, von 5,5 % auf 4,5 % verringert, damit die nicht ausgesetzten Referenzmengen unverändert blieben. Die Verordnung Nr. 3882/89 erhöhte auch die durch die Verordnung Nr. 1111/88 vorgesehene Vergütung auf 10 ECU pro 100 kg für 1989/90, 8, 5 ECU pro 100 kg für 1990/91 und 7 ECU pro 100 kg für 1991/92, damit dem Erzeuger der aus der Aussetzung von 5,5 % resultierende Betrag weitergezahlt werden konnte.

15. 1991 erließen die Gemeinschaftsorgane die Verordnung (EWG) Nr. 1630/91 [11], durch die eine weitere Kürzung der Gesamtgarantiemengen um 2 % festgelegt wurde. Diesmal wurde die Kürzung durch eine Vergütung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1637/91 [12] ausgeglichen.

16. Später erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 816/92 [13], um die Zusatzabgabenregelung um ein weiteres Jahr (vom 1. April 1992 bis zum 31. März 1993) zu verlängern, bis die Maßnahmen zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (im folgenden: GAP) erlassen sein sollten. Um in diesem Zeitraum die Erzeugungskontrolle fortzusetzen, sah die Verordnung Nr. 816/92 vor, daß die Kommission eine Verringerung der Gesamtgarantiemenge gegen entsprechende Vergütung vorschlagen kann, damit die bereits unternommenen Sanierungsbemühungen fortgesetzt werden konnten. Außerdem wurden die Gesamtgarantiemengen festgesetzt, ohne daß dabei der durch die Verordnung Nr. 775/87 vorübergehend ausgesetzte Anteil von 4,5 % der Referenzmengen einbezogen wurde, über dessen künftige Behandlung der Rat endgültig im Rahmen der GAP-Reform entscheiden sollte.

17. Die Übergangssituation von 1992 wurde durch den Erlaß der — in der vorliegenden Rechtssache in ihrer Gültigkeit in Frage gestellten — Verordnung Nr. 3950/92 beendet, durch die die Anwendung der Zusatzabgabenregelung um sieben Jahre verlängert wurde und die geltenden Vorschriften kodifiziert wurden, um sie zu vereinfachen und klarzustellen. Nach Artikel 4 dieser Verordnung entsprachen die einzelbetrieblichen Referenzmengen unbeschadet von Anpassungen auf nationaler Ebene, die im Rahmen der dem jeweiligen Mitgliedstaat zustehenden Gesamtmenge erfolgten, den am 31. März 1993 zur Verfügung stehenden Mengen. Das Problem der vorübergehend ausgesetzten 4,5 % der einzelbetrieblichen Referenzmengen wurde durch die Verordnung Nr. 3950/92 nicht ausdrücklich gelöst. Die konkrete Festsetzung der den Mitgliedstaaten zustehenden Gesamtmengen für 1993/94 wurde, wenn auch mit der Möglichkeit einer späteren Anpassung, durch die

10 — Verordnung (EWG) Nr. 3882/89 des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Änderung der Verordnung Nr. 775/87 (ABl. L 378, S. 6).

11 — Verordnung (EWG) Nr. 1630/91 des Rates vom 13. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 150, S. 19).

12 — Verordnung (EWG) Nr. 1637/91 des Rates vom 13. Juni 1991 zur Festsetzung einer Vergütung für die Verringerung der Referenzmengen nach Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 und eine Vergütung bei der endgültigen Aufgabe der Erzeugung (ABl. L 150, S. 30).

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

Verordnung (EWG) Nr. 748/93 [14] vorgenommen, wonach die am 31. März 1993 geltenden Mengen — aufgestockt um die Beträge, die sich am selben Tag aus der Gemeinschaftsreserve ergaben — beibehalten wurden. Somit schloß die Verordnung Nr. 748/93 die vorübergehend ausgesetzten Referenzmengen, die durch die Verordnung Nr. 816/92 für 1992/93 nicht beibehalten worden waren, aus den Gesamtgarantiemengen für 1993/94 aus.

18. Die Anpassung der im Wirtschaftsjahr 1993/94 geltenden Gesamtmengen für die einzelnen Mitgliedstaaten erfolgte durch den Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 [15]. Durch deren Artikel 1 wurde Artikel 3 der Verordnung Nr. 3950/92 geändert, indem die Gesamtmengen für die einzelnen Mitgliedstaaten, für Deutschland 27 764 778 t, festgesetzt wurden. Schließlich heißt es in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1560/93, daß die vorübergehende Aussetzung von 4,5 % der einzelbetrieblichen Referenzmengen im Jahr 1987 in eine endgültige Verringerung umgewandelt werde, für die keinerlei Ausgleich festgesetzt wurde.

19. Artikel 6 der Verordnung Nr. 3950/92 gestattet es, einzelbetriebliche Referenzmengen, die deren Inhaber nicht ausnutzen will, für Zwölfmonatszeiträume zu übertragen. Diese Vorschrift ersetzt die schon in der Verordnung (EWG) Nr. 2998/87 [16] vorgesehene bloße Befugnis der Mitgliedstaaten, die genannten zeitweiligen oder vorübergehenden Übertragungen zuzulassen.

20. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 räumt den Mitgliedstaaten die Befugnis ein, vom 1. April 1993 an „die Übertragung von Referenzmengen zwischen Erzeugern einiger Kategorien ohne entsprechende Flächenübertragung" zuzulassen. Solche Übertragungen müssen anhand objektiver Kriterien innerhalb festgelegter Regionen zugelassen werden.

Nationales Recht

21. Die oben beschriebene Gemeinschaftsregelung wurde in Deutschland durch schrittweise Änderungen der Milch-Garantiemengen-Verordnung (im folgenden: MGV) durchgeführt. § 4 Absatz 1 MGV (in der aus der Änderung vom 24. März 1993 resultierenden Fassung) [17] bestimmt, daß die einzelbetriebliche Referenzmenge ab 1. April 1993 der dem Erzeuger bis zum 31. März 1993 zustehenden Quote, abzüglich der bis dahin der Aussetzung unterliegenden Mengen, entspricht.

14 — Verordnung (EWG) Nr. 748/93 des Rates vom 17. März 1993 zur Änderung der Verordnung Nr. 3950/92 (ABl. L 77, S. 16).

15 — Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 des Rates vom 14. Juni 1993 zur Änderung der Verordnung Nr. 3950/92 (ABl. L 154, S. 30).

16 — Verordnung (EWG) Nr. 2998/87 des Rates vom 5. Oktober 1987 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 285, S. 1).

17 — BGBl. 1993 I S. 374.

22. Nach § 4b Absatz 6 MGV (nach ihrer Änderung vom 2. April 1992) [18] wurden ab 1. April 1992 4,74 % der bis dahin garantierten Referenzmengen ausgesetzt. Diese Aussetzung lag um 0,24 % über derjenigen gemäß der Verordnung Nr. 3882/89 (siehe oben, Nr. 14), da die deutschen Behörden zuvor besondere Referenzmengen zugeteilt hatten, um besonderen Situationen Rechnung zu tragen. Es handelt sich daher um eine Maßnahme innerstaatlicher Art, die nicht Gegenstand der vorliegenden Frage ist.

23. Zur Durchführung der Gemeinschaftsregelung (siehe oben, Nr. 19 a. E.) erlaubte es die MGV (in der sich aus der Änderung vom 3. Juli 1990 ergebenden Fassung) [19] unter bestimmten Voraussetzungen, nicht vom Erzeuger ausgenutzte Referenzmengen vorübergehend für Zwölfmonatszeiträume zu übertragen.

24. Gemäß der näheren Regelung im Gemeinschaftsrecht (siehe oben, Nr. 20) läßt die MGV (nach ihrer Änderung vom 24. September 1993) [20] die Übertragung von Quoten ohne Übertragung des Betriebes zu.

25. Die Aktion der deutschen Behörden zur Kürzung der einzelbetrieblichen Referenzmengen (siehe oben, Nr. 3) wurde durch Gesetz vom 17. Juli 1984 [21] eingeleitet und u. a. durch Gesetz vom 24. Juli 1990 [22] wiederholt. Durch diese Regelung — deren Rechtsgrundlage Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 857/84 war — wurden die Länder unter bestimmten Voraussetzungen ermächtigt, jedem zur völligen oder teilweisen Aufgabe der Milcherzeugung bereiten Erzeuger eine Vergütung bis zu 1,60 DM/kg zu gewähren. Der Erfolg dieser Aktion übertraf die Erwartungen der Behörden, weswegen die überschüssigen freigegebenen Mengen durch eine Verwaltungsvorschrift des Landes [23] den anderen Erzeugern gegen Zahlung der den Aufgebenden zugebilligten Vergütung, d. h. von 1,60 DM/kg, angeboten wurden.

Die vorgelegte Vorabentscheidungsfrage

26. In der Sitzung vom 19. März 1996 entschied der VII. Senat des Bundesfinanzhofes in dem durch die Revision des Klägers gegen das Hauptzollamt Trier bei ihm anhängigen Rechtsstreit (siehe oben, Nr. 6), das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist die Regelung in Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 der

18 — BGBl. 1992 I S. 845.
19 — BGBl. 1990 I S. 1334.
20 — BGBl. 1993 I S. 1659.
21 — Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt, BGBl. 1984 I S. 942.
22 — BGBl. 1990 I S. 1470.
23 — Gewährung einer Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt und Zuweisung von zusätzlichen Anlieferungs-Referenzmengen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, MinBl. Rheinland-Pfalz 1991, S. 163.

Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 mit der Gemeinschaftsrechtsordnung, insbesondere der Eigentumsgarantie, dem Gleichbehandlungs- und dem Vertrauensschutzgrundsatz vereinbar, durch welche die aufgrund des Artikels 5c Absatz 3 Buchstabe g der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 816/92 vorzunehmenden Aussetzungen eines Teils der den Erzeugern zugeteilten Referenzmengen entschädigungslos in eine dauerhafte Kürzung der Referenzmengen umgewandelt worden sind, ohne wenigstens vom Erzeuger hinzuerworbene Referenzmengen von der Kürzung auszunehmen?

27. Es geht also darum, ob bestimmte Vorschriften der Verordnung Nr. 3950/92 [24], durch die die Einbeziehung der 4,5 % der bis dahin vorübergehend ausgesetzten einzelbetrieblichen Referenzmengen in die Gesamtmengen der Staaten beendet wurde, mit den durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Grundprinzipien vereinbar sind.

28. Als mögliche Gründe für die Nichtigkeit dieser Verordnung wird sowohl im Vorlagebeschluß als auch in den Erklärungen der Beteiligten eine Verletzung der Eigentumsgarantie sowie der Grundsätze der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes angeführt.

24 — In der aus der Verordnung Nr. 1560/93 resultierenden Fassung.

29. Auf die dahin gehende Grundsatzfrage gibt das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Irish Farmers Association u. a. vom 15. April 1997 [25] (im folgenden: Urteil Irish Farmers) eine angemessene Antwort. In diesem Urteil wurde die hier interessierende Kürzung der einzelbetrieblichen Quoten um 4,5 % erläutert. Der Gerichtshof nahm damals eine detaillierte Prüfung der angeführten Maßnahme im Hinblick auf das Eigentumsgrundrecht und die Grundsätze des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung vor und gelangte zu dem Ergebnis, daß sie nichts ergeben habe, was die Gültigkeit der Maßnahme beeinträchtigen könnte.

30. Der VII. Senat des Bundesfinanzhofs zog es jedoch vor, sein Vorabentscheidungsersuchen aufrechtzuerhalten. In diesem Sinn heißt es dazu in seinem Schreiben vom 30. Juli 1997:

„Der Senat hat in dem Vorabentscheidungsersuchen auch die Frage gestellt, ob bei der entschädigungslos vorgenommenen Umwandlung der Aussetzung eines Teils der zugeteilten Referenzmenge in eine dauerhafte Kürzung nicht wenigstens die vom Erzeuger (aufgrund von Landeszuweisungen) hinzuerworbenen Referenzmengen von der Kürzung hätten ausgenommen werden müssen. Auf diese Frage ist der Gerichtshof in seinem Urteil vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-22/94 nicht eingegangen. ... Insbesondere wegen des vom

25 — Rechtssache C-22/94, Slg. 1997, I-1809.

Kläger in bezug auf die von ihm aufgrund von Landeszuweisungen hinzuerworbenen Milchquoten von 67 000 kg geltend gemachten besonderen Eigentums- und Vertrauensschutzes hat sich der Senat deshalb veranlaßt gesehen, an seinem Vorabentscheidungsersuchen festzuhalten."

31. Das vorlegende Gericht grenzt die Reichweite der ursprünglichen Frage somit durch den Inhalt von deren letztem Nebensatz („ohne wenigstens vom Erzeuger hinzuerworbene Referenzmengen von der Kürzung auszunehmen") ein und erkennt damit stillschweigend an, daß durch das Urteil Irish Farmers im übrigen eine angemessene Antwort gegeben wird.

32. Angesichts dessen könnte man die vorgelegte Vorabentscheidungsfrage wie folgt formulieren: Ist es im Sinne der Irish-Farmers-Rechtsprechung irgendwie von Belang, daß ein Teil der Referenzmengen, die Gegenstand der prozentualen endgültigen Kürzung sind, hinzuerworben worden ist? Meines Erachtens ist dies zu verneinen.

33. Erstens stellt der Umstand, daß in der vorliegenden Rechtssache ein Teil der untersuchten Quote aus nach der anfänglichen Zuteilung erfolgten Erwerbungen stammt, für sich genommen kein Novum dar. Aus der Prüfung des Vorlagebeschlusses des High Court of Ireland, dem Ausgangspunkt der Rechtssache Irish Farmers, ergibt sich, daß bei der Berechnung der Referenzmengen der einzelnen im Ausgangsverfahren klagenden Erzeuger, die der Kürzung um 4,5 % unterlagen, nicht nur die von vornherein (für das Wirtschaftsjahr 1984/85) zugeteilten, sondern auch die nach und nach vom Erzeuger „gekauften" („purchased") Mengen berücksichtigt worden waren. So hatte Michael Slattery von 1988 bis 1992 eine Milchquote von insgesamt 2 862 Galonen „gekauft", die aus einem nationalen Umstrukturierungsplan für Milch herrührten. Gleichermaßen der Kürzung unterworfen wurde z. B. die Milchquote von 2 000 Galonen, die das Milk Quota Appeals Tribunal John Corbett, einem Intervenienten im Ausgangsverfahren, vom Wirtschaftsjahr 1992/93 an gewährt hatte. Umgekehrt berührte die Kürzung nicht die von verschiedenen Erzeugern in „Pacht" genommenen Mengen („taken on lease"), da in diesem Fall die Kürzung bei den Quoten des Verpächters vorgenommen wurde.

34. Zweitens läßt sich, wie ich schon dargelegt habe (siehe oben, Nr. 3), nicht sagen, daß der Kläger die zusätzliche Quote von ungefähr 67 000 kg vom Staat *gekauft* habe. Vielmehr nutzte er die ihm vom Land eingeräumte Möglichkeit, sich eine bestimmte von anderen Erzeugern, die lieber die Erzeugung gegen eine Vergütung aufgaben, stammende Referenzmenge übertragen zu lassen, weshalb er dem Staat genau das zu ersetzen hatte, was dieser den aufgebenden Erzeugern hatte zahlen müssen, nämlich 1,60 DM/kg. Unter diesen Umständen liegt es auf der Hand, daß der Kläger hinsichtlich der genannten zusätzlichen Referenzmenge denselben Begünstigungen und Beschränkungen wie die Quoten aufgebenden Erzeuger unterlag. Es besteht daher kein Grund, auf die Mengen, mit denen der Kläger im

Wirtschaftsjahr 1990/91 seine anfängliche Quote erhöhte, eine andere rechtliche Regelung anzuwenden.

35. Im Anschluß an die vorausgehenden Bemerkungen wäre es zulässig, zur Lösung des vorliegenden Falles die Begründung des schon so oft angeführten Urteils Irish Farmers, die mangels Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten des Erwerbs der Referenzmengen auf jedermann anzuwenden ist, voll zu übernehmen. Jedoch könnte es meines Erachtens nützlich sein, die vorliegende Vorabentscheidungsfrage dazu heranzuziehen, die Rechtsnatur der einzelbetrieblichen Referenzmengen oder Quoten zu untersuchen.

Die Rechtsnatur der Milchquoten

36. Weit zurück liegen die Zeiten des klassischen Roms, in denen das Eigentum als eine so unmittelbare und intensive Herrschaftsgewalt über die Sache verstanden wurde, daß sie der Sache gleichgesetzt wurde. In unseren Tagen haben die Geschäfte zu einem guten Teil Dinge zum Gegenstand, bei denen es sich nicht um Sachen im eigentlichen Sinn handelt. Da sie entstanden sind, um eine bestimmte wirtschaftlich-gesellschaftliche Funktion zu erfüllen, hängen sie mehr als jeder andere Gegenstand von der rechtlichen Regelung ab, durch die sie geschaffen und aufrechterhalten werden. So denke man etwa an gewerbliche Patente. Um den gewerblichen Erfolg zu schützen und so zu Erfindungen anzuregen, führt der Gesetzgeber ein neues Rechtsinstitut ein und legt dessen Inhalt — vorwiegend — gemäß den damit verfolgten Zielen fest. Und er tut dies im Wissen darum, daß die ökonomische Dynamik sich um die Entdeckung juristischer Aspekte der neuen Rechtsfigur bemühen wird, die weder vorhergesehen wurden noch wahrscheinlich vorhersehbar waren. Wiederum wird es Sache des Gesetzgebers oder — gegebenenfalls — der Gerichte sein, dieses fremdartige Gebilde durch Präzisierung seiner Grenzen an den Rechtsverkehr anzupassen.

37. So verhält es sich nach meinem Verständnis mit den sogenannten Milchquoten. Der Gemeinschaftsgesetzgeber muß gedacht haben, daß es möglich sei, diese Rechtsfigur lediglich gemäß dem mit ihr verfolgten Zweck, d. h. der Regulierung der Milcherzeugung in der Gemeinschaft, zu regeln und dabei den einzelnen Mitgliedstaaten die Lösung der vielschichtigen privatrechtlichen Probleme zu überlassen, die die Einführung des neuen Systems zwangsläufig mit sich bringen würde. Im Bewußtsein um die Tragweite der neuen Regelung legte er allerdings zwei wichtige Anforderungen fest: die Zeitweiligkeit der Quotenregelung und die Bindung der Quoten an den Milchbetrieb. Beide verloren nach und nach an Durchschlagskraft. Die erste wegen der wiederholten Verlängerungen, denen das Quotensystem von 1984 bis heute unterworfen worden ist; die zweite wegen der den Mitgliedstaaten allmählich zugestandenen immer umfangreicheren Befugnis, die Übertragung von Referenzmengen ohne Bindung an das Grundstück zuzulassen. Vom 1. April 1993 an konnten die Mitgliedstaaten sogar unter bestimmten Voraussetzungen „die Übertragung von Referenzmengen zwischen Erzeu-

gern einiger Kategorien ohne entsprechende Flächenübertragung" zulassen (siehe oben, Nr. 20).

38. Die nationalen Gesetzgeber machten von diesen Befugnissen sehr ungleich Gebrauch. Während sich so in England seit der Errichtung des Systems ein wahrer „Quotenmarkt" entfaltet hat, läßt die französische Regelung nicht einmal die in Artikel 6 der Verordnung Nr. 3950/92 vorgesehenen zeitweiligen Übertragungen zu. [26] Im Zusammenhang mit dieser Aufsplitterung und Instabilität des Rechts ist es nicht verwunderlich, daß die Qualifizierung, die der Milchquote aus Sicht der nationalen Gerichte zukommt, von „immaterieller Gegenstand von wirtschaftlichem Wert" [27] oder sogar „zur Vermietung, Verpachtung oder Veräußerung geeigneter immaterieller Gegenstand, dessen Innehabung ein subjektives Recht darstellt" [28] zu bescheideneren Einstufungen wie „administrative Kontingentierung der Erzeugung" [29] oder auch „subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung" [30] reicht. Schon sind in der Lehre Zweifel daran aufgekommen, ob es sich bei der Quote um einen beweglichen oder einen unbeweglichen Gegenstand handelt [31] oder ob die Quote selbst und nicht die durch den Schutz durch sie erzielte Milcherzeugung als dingliche Sicherheit gestellt werden kann. [32]

Die Unentschlossenheit und Kasuistik, mit denen der Gerichtshof auf die Definition der Kriterien für den Schutz vermögensrechtlicher Situationen einzugehen neigt, sind zumindest teilweise von der dogmatischen Zersplitterung her zu rechtfertigen, die die Gemeinschaftsvorschriften insbesondere auf dem Gebiet des Privatrechts in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten hervorrufen. [33]

39. Während die relative zeitliche Beständigkeit der Quotenregelung zur Entstehung einer gewissen Rechtssicherheit beiträgt, verstärkt die Abschwächung der Voraussetzungen der Übertragbarkeit die Vorstellung, die sich die Wirtschaftsteilnehmer legitimerweise von der Quote als einem Gegenstand von eigenständigem Wert machen. Trotz der großen Verschiedenheit zwischen den einzelnen nationalen Rechtsordnungen bin ich daher der Ansicht, daß die Milchquoten derzeit als echte immaterielle Güter anzusehen sind. Da sie aus der Absicht, den Milchmarkt zu regu-

26 — Siehe dazu H. Gehrke, „Wie gemeinsam ist die Gemeinsame Agrarpolitik? — Zur Ausführung der EG-Regeln für die Übertragung von Milchquoten in England und Wales, Frankreich und Deutschland", *European Review of Private Law* 1995, S. 21 bis 52.

27 — „Valuable intangible asset", Richter Murphy in *Lawlor v. The Minister for Agriculture and Others*, ILRM 1988, S. 400.

28 — „Bene immateriale, succettibile di affitto o cessione, la cui titolarità costituisce posizione de diritto soggettivo", Tribunale di Parma, Urteil vom 16. Dezember 1993, wiedergegeben in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.* 1994, S. 112.

29 — „Contingentement administratif de la production", H. Savoie, „Quotas laitiers, procédures administratives et droit de propriété: trois décisions récentes du Conseil d'Etat", *Revue de Droit rural*, Nr. 231, März 1995, S. 113.

30 — Bundesgerichtshof, Beschluß vom 19. Juli 1991, wiedergegeben in *Agrarrecht* 1991, S. 344.

31 — Siehe dazu A. Bernard, „Les quotas laitiers, meubles ou immeubles?", *Revue de Droit rural*, Nr. 150, Februar 1987, S. 49.

32 — Siehe z. B. J. M. de la Cuesta, „Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera", *Revista de Derecho Privado* 1988, S. 1067.

33 — Dies hat sich darin niedergeschlagen, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes gegenüber der der nationalen Gerichte gewisse Strukturierungsdefizite aufweist. (Für den deutschen Fall siehe Th. Schilling, „Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschem Recht", EuGRZ 1998, S. 189).

lieren, hervorgegangen sind, sollte ihr Inhalt daher nach Maßgabe des Zweckes bestimmt werden, der nach wie vor ihre Daseinsberechtigung ausmacht.

40. Aus diesen Gründen sollte man m. E. bei der Gültigkeitsprüfung der im Rahmen der Milchmarktregulierung getroffenen Maßnahmen den Schwerpunkt auf deren Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit in bezug auf den ihnen zugewiesenen Regelungszweck legen. Die Schlußfolgerungen aus einer solchen Prüfung sind dann auf jeden Inhaber einer Referenzmenge unabhängig von der Art und Weise der Zuteilung (oder, wenn man so will, des Erwerbs) anzuwenden.

41. Anders ausgedrückt: Der Vermögenscharakter der Milchquoten sollte, wenngleich diesen seinetwegen eine größere Dynamik im Geschäftlichen verliehen werden kann, indem gleichzeitig die subjektiven Rechte ihrer Inhaber geschützt werden, keinen Vorrang gegenüber dem Hauptzweck Marktregelung genießen. Die Wirtschaftsteilnehmer, die mit diesen Quoten (mittels der verschiedenen nach den nationalen Rechtsordnungen zulässigen Rechtsgeschäfte) handeln, dürfen niemals aus den Augen verlieren, daß es sich bei ihnen letztlich von ihrer Einführung und ihrer Zweckbestimmung her um Instrumente der zeitweiligen Marktregelung mit den Risiken und der Unsicherheit handelt, die dieser Umstand mit sich bringt. Dies bedeutet natürlich nicht, daß der Gesetzgeber völlig ungebunden über diese Referenzmengen verfügen kann. Es bedeutet jedoch, daß bei der Untersuchung der Gültigkeit jeder Regulierungsmaßnahme, wie z. B. der Kürzung der abgabenfreien Mengen um 4,5 %, vor ihrer Einstufung als Enteignung der innere Zusammenhang der Milchquoten mit der Herbeiführung einer Marktregulierung zu berücksichtigen ist. In wirtschaftlicher Hinsicht läßt sich vielleicht sagen, daß sich Interventionsmaßnahmen, die sich auf eine Quote auswirken, gegenüber dem sie innehabenden Wirtschaftsteilnehmer als ein zusätzliches Verwertungsrisiko darstellen, das eng mit der Marktlage verknüpft ist. Dieses Risiko muß der Wirtschaftsteilnehmer, wenn auch nur angesichts des Schutzes, den ihm das System mittels einer Mindestpreisgarantie bietet, auf sich nehmen.

42. Die Milchquote stellt also ein Marktinterventionsinstrument dar, das sich im Rechtsverkehr in ein vermögenswertes Gut umgewandelt hat. Der Inhalt dieses Instrumentalgutes ist natürlich je nach den unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen verschieden. Die eine oder andere von ihnen wird eine stärkere Bindung der Quote an ein Grundstück verlangen oder deren Veräußerung bestimmten Voraussetzungen unterwerfen. Dessentwegen büßt die Quote aber nicht ihren Vermögenscharakter ein — ebensowenig wie dies bei Feuerwaffen oder angereichertem Uran trotz ihrer begrenzten Übertragbarkeit der Fall ist. Durch die genannten Voraussetzungen gelingt es lediglich, teilweise die Bildung von „Quotenmärkten" zu verhindern.

43. Die Lösung, die ich vorschlage, spiegelt meiner Meinung nach nicht nur die wirtschaftliche Realität am besten wider, sondern sie erlaubt auch einen möglichst angemessenen Schutz der subjektiven Rechte. Daß „[d]as in der Rechtsordnung der Gemeinschaft gewährleistete Eigentum ... nicht das

Recht zur kommerziellen Verwertung eines Vorteils [umfaßt], der wie die Referenzmengen, die im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation zugeteilt werden, *weder aus dem Eigentum* noch aus der Berufstätigkeit des Betroffenen *herrührt*, " [34] läßt sich heute weniger denn je geltend machen. So scheint es der Gerichtshof gesehen zu haben, als er die zitierte Passage nicht in das in jüngerer Zeit ergangene Urteil Irish Farmers aufnahm. Anders als in früheren Rechtssachen werden darin die Ausführungen zu einer Verletzung der Eigentumsgarantie nicht durch eine Verneinung des Vermögenscharakters der Quoten zurückgewiesen. Im Gegenteil heißt es im Urteil Irish Farmers ausdrücklich, daß „die Umwandlung in eine endgültige Kürzung ohne Vergütung *ein solches* [Eigentums-]*Recht nicht in seinem Wesensgehalt antasten [kann]*, da die irischen Erzeuger ihre Tätigkeit der Milcherzeugung fortsetzen konnten" [35]. Diese Feststellung macht anschaulich, daß der Gerichtshof sich dazu entschieden hat, die rechtliche Problematik von Interventionsmaßnahmen, wie Milchquoten welche sind, auf dem ihnen eigenen Gebiet anzugehen, d. h. auf dem der Eigentumsgarantie. Dies muß also nur noch klar gesagt werden.

44. Ich möchte diese Vorbemerkungen nicht ohne Hinweis darauf abschließen, daß die Milchquotenregelung nicht nur als Instrument zur Stabilisierung des Marktes von Nutzen ist, sondern auch wichtigen Umstrukturierungsaufgaben dient.

34 — Urteile vom 22. Oktober 1991 in der Rechtssache C-44/89 (von Deetzen II, Slg. 1991, I-5119, Randnr. 27) und vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-2/92 (Bostock, Slg. 1994, I-955, Randnr. 19) (keine Hervorhebung im Original).

35 — Slg. 1997, I-1840, Randnr. 29 (keine Hervorhebung im Original).

Vorfrage: die Gültigkeit der nationalen Regelung über die Wiederverteilung von Quoten

45. In der Sitzung äußerte die Kommission erstmals Zweifel an der gemeinschaftsrechtlichen Gültigkeit der deutschen Verordnungsbestimmungen, durch die der Erwerb bestimmter Quoten gestattet wurde, die über die festgesetzten Ziele hinaus freigegeben worden waren (siehe oben, Nr. 25). Zwar habe es für die Förderung der endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung durch Zahlung einer Vergütung eine Grundlage in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 857/84 gegeben, doch sei die — durch ministerielle Verwaltungsvorschrift eingeführte — Wiederverteilung von Quoten durch Zahlung eines gleich hohen Betrages zu keiner Zeit rechtlich abgesichert gewesen. Die fragliche Regelung stütze sich formal auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung Nr. 857/84, aufgrund dessen es den Mitgliedstaaten gestattet gewesen sei, im Hinblick auf die Umstrukturierung des Milchsektors Erzeugern Quoten zuzuweisen. Die Kommission vertritt die Ansicht, Umstrukturierungsziele dürften nicht dadurch verfolgt werden, daß man den Nutznießern dieser Ziele Zahlungen auferlege. Unter diesen Umständen könne der Kläger gegen die Gemeinschaftsorgane keine Argumente geltend machen, die ihre Grundlage in der Aktion des Hinzuerwerbs von Quoten hätten, denn diese Aktion habe offensichtlich nicht zum Gemeinschaftsrecht gehört.

46. Ich halte die — allenfalls vorliegende — Ungültigkeit der genannten Wiederverteilungsmaßnahmen dagegen nicht für so

offensichtlich, daß sie im Rahmen dieses Verfahrens festgestellt werden müßte, ohne daß die Betroffenen, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, dazu überhaupt gehört worden sind. Meines Erachtens läßt sich aus dem Wortlaut des Artikels 4 der Verordnung Nr. 857/84 kein absolutes Verbot des Inhalts ableiten, daß nicht, gestützt auf Absatz 1 Buchstabe c der Vorschrift, Quoten gegen Zahlung zugeteilt werden dürfen, die zuvor gemäß Buchstabe a desselben Absatzes, d. h. im Rahmen einer Aktion, durch die den Erzeugern auf Wunsch die endgültige Produktionsaufgabe erleichtert werden soll, auf die nationale Reserve übertragen worden sind. Jedenfalls werde ich im Rahmen der folgenden Untersuchung angesichts dessen, daß die von mir vorgeschlagene Lösung (siehe oben, Nr. 40) gerade darin besteht, auf hinzuerworbene und auf von Anfang an zugeteilte Quoten dieselbe rechtliche Regelung anzuwenden, von der glaubhaften Hypothese ausgehen, daß die nationalen Vorschriften, nach denen der Quotenerwerb erfolgte, mit dem seinerzeit geltenden Gemeinschaftsrecht vereinbar waren.

47. Ich werde nun die Grundsätze prüfen, die nach Einschätzung des vorlegenden Gerichts und des Klägers durch die fragliche endgültige Kürzung verletzt worden sein könnten.

Verletzung der Eigentumsgarantie

48. Nach ständiger Rechtsprechung kann das Eigentum keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern ist im Zusammenhang mit seiner gesellschaftlichen Funktion zu sehen. Folglich kann seine Ausübung namentlich im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet. [36]

49. Zweifellos entspricht die — aufgrund der Verordnung Nr. 3950/92 durchgeführte — entschädigungslose endgültige Kürzung der Referenzmengen um 4,5 % unabhängig von deren Herkunft dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, namentlich der Stabilisierung des Marktes und der Verringerung der strukturellen Überschüsse. Dies wird in der 17. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3950/92 erneut festgestellt. Im übrigen hat kein Beteiligter vor dem Gerichtshof bestritten, daß die fragliche Maßnahme tatsächlich auf einen dem Gemeinwohl dienenden Zweck ausgerichtet war.

50. Es ist noch zu klären, ob die beschlossene Kürzung nicht einen im Hinblick auf

36 — Urteile vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 15), vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 18), vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (Kühn, Slg. 1992, I-35, Randnrn. 16 f.) und vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 78).

die schon genannten Zwecke der Marktstabilisierung und der Verringerung der strukturellen Überschüsse unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellt, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet. Der Kläger macht unter Vorlage privater Statistiken geltend, seit 1990 sei der Milchpreis in Deutschland gefallen. Jedoch geht aus dem von der Kommission unterbreiteten Datenmaterial [37] hervor, daß sich in den Wirtschaftsjahren 1987 bis 1996 die strukturellen Überschüsse an Milch und Milcherzeugnissen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch in der Bundesrepublik Deutschland trotz der streitigen Kürzung hielten. Infolge dieser Kürzung stieg der Prozentsatz des Gemeinschaftsverbrauchs, gemessen an der Erzeugung, von 84 % auf 90 % an, und die subventionierten Butter- und Magermilchpulvermengen (zur Lagerung geeignete Erzeugnisse) gingen um 10 % bzw. 16 % zurück. Trotz der Bemühung um Eindämmung fanden 1993 60 % der Buttererzeugung und 92 % der Produktion von Magermilchpulver in der Gemeinschaft nur durch Gemeinschaftsbeihilfen einen Absatz. Gleichzeitig gingen die Nettogesamteinkommen der deutschen Betriebe (wie im Gemeinschaftsgebiet) von der Durchführung der fraglichen endgültigen Kürzung (Wirtschaftsjahr 1992/93) bis 1995, dem letzten Jahr, für das Zahlen vorliegen [38], keineswegs zurück, sondern erfuhren einen ständigen Anstieg. Unter diesen Umständen handelte der Rat meines Erachtens innerhalb des Ermessensspielraums, über den er bei der Regulierung gemeinsamer Marktorganisationen verfügt, als er die einen kleinen Teil der Quoten der Erzeuger (4,5 %) berührende Kürzung beschloß, die die Existenzfähigkeit der Betriebe nicht bedrohte. Diese Feststellung wird noch durch den Umstand unterstrichen, daß die verschiedenen von den Gemeinschaftsorganen seit 1987 getroffenen Maßnahmen keine negative Auswirkung auf das Einkommensniveau der Milcherzeuger gehabt haben.

51. Das gleiche gilt auch für jene Erzeuger, die von der ihnen durch die Regelung eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, ihre Referenzmengen gegen entsprechende Zahlung zu erhöhen. Diese Erzeuger ziehen größeren Nutzen aus der gemeinsamen Marktorganisation, insbesondere aus der Preisgarantie, und erhöhen gleichzeitig ihren proportionalen Beitrag zum strukturellen Überschuß im Milchsektor. Daher müssen sie sich billigerweise im selben Umfang wie die anderen Erzeuger in die Kürzungen der Gesamtgarantiemengen einbeziehen lassen. [39]

52. Nach alledem stelle ich abschließend fest, daß die entschädigungslose endgültige Kürzung der Quoten der Erzeuger um 4,5 % unter den vorliegenden Umständen keine Verletzung des Eigentumsrechts darstellt.

37 — Entnommen aus CRONOS, Eurostat.

38 — Entnommen aus RICA, GD VI der Kommission.

39 — Urteil des Gerichts vom 13. Juli 1995 in den Rechtssachen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 und T-477/93 (O'Dwyer u. a./Rat, Slg. 1995, II-2071, Randnr. 127).

Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

53. In ständiger Rechtsprechung hat der Gerichtshof entschieden: „Wenn der Grundsatz des Vertrauensschutzes auch zu den Grundprinzipien der Gemeinschaft gehört, so dürfen die Marktbürger doch nach ständiger Rechtsprechung nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können. ... Dies gilt insbesondere auf einem Gebiet wie dem der gemeinsamen Marktorganisationen, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt." [40] In einem ähnlichen Zusammenhang heißt es, daß „der Anwendungsbereich des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht so weit ausgedehnt werden [darf], daß die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten schlechthin ausgeschlossen ist, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden sind" [41].

54. Im vorliegenden Fall bin ich der Ansicht, daß die Aussetzung der Referenzmengen für 1992/93 ohne Vergütung und die dauerhafte Kürzung durch die Verordnung Nr. 1560/93 (siehe oben, Nr. 18) für einen umsichtigen und besonnenen Wirtschaftsteilnehmer vorhersehbar waren. Nach Abschluß des durch die Verordnung Nr. 775/87 des Rates vorgesehenen Fünfjahreszeitraums für die vorübergehende Aussetzung erließ der Rat entsprechend dem Vorschlag der Kommission die Verordnung Nr. 816/92, die die degressive Vergütung nicht verlängerte. Die ausgesetzten Referenzmengen wurden von den Gesamtgarantiemengen abgezogen, was zu einer Kürzung der einzelbetrieblichen Quoten führte, und der Rat behielt sich das Recht vor, ihre Zukunft unter Berücksichtigung der Marktentwicklung zu überdenken. Daher wurde den Erzeugern lediglich versprochen, daß die weitere Behandlung jenes Anteils von 4,5 % der Referenzmengen überdacht würde, was durch die Verordnung Nr. 1560/93 geschah, durch die man sich für ihre endgültige Kürzung ohne Vergütung entschied.

55. Ich denke, daß ein umsichtiger und besonnener Milcherzeuger diese Kürzung der Referenzmengen ohne Vergütung frühzeitig genug voraussehen konnte [42], da folgende Faktoren zusammentrafen:

— In den fünf vorhergehenden Jahren wurden gleich große Referenzmengen gekürzt;

— den Erzeugern wurde eine degressive Vergütung von insgesamt 45,5 ECU je 100 kg gewährt;

40 — Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 33).

41 — Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86 (Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 19).

42 — Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch das Gericht im Urteil O'Dwyer u. a./Rat (in Fußnote 39 angeführt, Randnr. 54).

— in der Gemeinschaft wurde auch weiter Milch im Überschuß erzeugt;

— der in dem Dokument KOM(91) 409 endg. vom 31. Oktober 1991 [43] zusammengefaßte Vorschlag der Kommission gab der vom Rat gewählten Lösung den Vorzug.

Wenn dieses Ergebnis für die von vornherein zugewiesenen Quoten feststeht, so besteht kein Grund, weshalb sie nicht auch für die im Wirtschaftsjahr 1990/91 hinzuerworbenen Referenzmengen gelten sollte. Denn, wie ich schon erläutert habe (Nrn. 3 und 34), handelte es sich damals nicht um einen Erwerb neu eingeführter Referenzmengen, sondern um die Übertragung schon bestehender Quoten, deren Freigabe der Staat gegen Zahlung einer Vergütung erwirkt hatte. Der neue Inhaber konnte beim Erwerb dieser Quoten nur erstreben, in die gleiche Rechtsposition wie die sie aufgebenden Erzeuger einzutreten, und hatte daher keinen Grund zu der Annahme, daß auf die durch Übertragung erworbene Quote eine andere Regelung als auf die von Anfang an zugewiesene Quote angewandt würde.

Jedenfalls lief die Zusatzabgabenregelung grundsätzlich am 31. März 1992 aus (siehe oben, Nr. 13). Ihre Erneuerung stand somit in einem besonders weiten Ermessen des Rates, weshalb kein Wirtschaftsteilnehmer mit einiger Sicherheit darauf vertrauen konnte, daß die geltende Regelung für die Zeit nach dem 31. März 1992 aufrechterhalten würde.

Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

56. Ich bin daher der Ansicht, daß die Verordnung Nr. 3950/92 in der sich aus der Verordnung Nr. 1560/93 ergebenden Fassung nicht dadurch gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstößt, daß sie die vorübergehende Aussetzung von 4,5 % der einzelbetrieblichen Referenzmengen entschädigungslos in eine endgültige Kürzung umwandelt.

57. Nach Ansicht des Kläger des Ausgangsverfahrens ist die fragliche Kürzung in ihren Wirkungen der teilweisen Aufgabe der Erzeugung ohne Vergütung gleichzusetzen. Insofern hätten die betroffenen Erzeuger, insbesondere diejenigen, die ihre Quote gegen Zahlung erhöht hätten, eine weniger günstige Behandlung erfahren als die anderen, die bei ihrer Bereiterklärung zur Aufgabe der Erzeugung eine Vergütung erhalten hätten.

43 — ABl. C 337, S. 35.

58. Der in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EG-Vertrag niedergelegte Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern der Gemeinschaft verlangt, daß gleiche Sachverhalte nicht ungleich und ungleiche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, daß eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre. [44] Dementsprechend ist die vom Kläger durch den Erwerb der zusätzlichen Quote erlangte Situation mit der Situation zu vergleichen, aus der sich die genannte neue Quote ableitet, d. h. mit derjenigen der sie aufgebenden Inhaber unmittelbar vor der Aufgabe. Diese Situation war zum einen durch die Möglichkeit gekennzeichnet, vorübergehend eine bestimmte Menge Milch frei von der Zusatzabgabe zu erzeugen, indem man mittelbar in den Genuß eines Garantiepreises gelangte, zum anderen aber durch die Erfordernisse der Anpassung der Interventionsregelung an den Markt zu dem Zweck, insbesondere Situationen eines Überangebots zu verhindern. Ich beschränke mich auf die Feststellung, daß nichts diese Möglichkeiten und Verpflichtungen von denen unterscheidet, die der Kläger nunmehr in bezug auf seine neue Quote innehat und die im übrigen denen gleichen, die aus den von Anfang an zugewiesenen Referenzmengen erwachsen. Daher hat der Gemeinschaftsgesetzgeber, als er die fragliche Kürzung auf alle Referenzmengen unabhängig von ihrem Erwerbsgrund anwandte, den Grundsatz der Gleichbehandlung gewissenhaft beachtet.

59. Die Entscheidung darüber, ob es kaufmännisch vorzuziehen gewesen wäre, die Erzeugung aufzugeben und dafür die von den deutschen Behörden gebotene Vergütung in Anspruch zu nehmen, statt die Referenzmenge mit den mit dieser Option einhergehenden Vor- und Nachteilen beizubehalten oder gar zu erhöhen, ist von höchst persönlicher Art. Es war Sache jedes einzelnen Erzeugers, den mit der Produktionsaufgabe verbundenen wirtschaftlichen Nutzen gegen die sich im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch bietenden kommerziellen Aussichten, zu deren Merkmalen die vorhin bei der Behandlung des Vertrauensschutzes aufgezählten Gesichtspunkte gehören mußten, abzuwägen, d. h. die Möglichkeit einer kurz bevorstehenden Kürzung der Garantiemengen abzuschätzen.

60. Letztlich bin ich der Ansicht, daß der Rüge des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot nicht stattzugeben ist.

Weiter geltend gemachte Grundsätze

61. Der Kläger macht ferner einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Begründungspflicht für bestimmte Handlungen der Organe (Artikel 190 EG-Vertrag) sowie einen Ermessensmißbrauch geltend. So wie sie formuliert worden sind, decken sich die erste und die dritte dieser Rügen hinsichtlich des mit ihnen reklamierten Schutzes mit dem, was in

44 — Siehe neben vielen anderen Urteil vom 19. März 1992 in der Rechtssache C-311/90 (Hierl, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 18).

Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vorgetragen worden ist. Zu den drei Rügen gestatte ich mir im übrigen auf meine bereits angeführten Schlußanträge in der Rechtssache Irish Farmers zu verweisen. Ich bin also der Ansicht, daß das Fehlen einer ausdrücklichen Begründung der Maßnahme einer entschädigungslosen Kürzung — in ihrem Zusammenhang untersucht — dem Kläger nicht die wirksame Möglichkeit der Geltendmachung seiner Rechte entzog und auch den Gerichtshof nicht an der Ausübung seiner gerichtlichen Kontrolle hindert. Ich möchte dennoch darauf hinweisen, daß die Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens in der Gemeinschaft und die Erfordernisse des Grundsatzes der Transparenz immer mehr eine besondere Sorgfalt und eine große Genauigkeit bei der Begründung normativer Akte gebieten, die sich unmittelbar auf die Vermögenskraft der Privatpersonen auswirken.

Antrag

62. Nach alledem schlage ich vor, auf die vom Bundesfinanzhof zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

Im vorliegenden Verfahren hat sich nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 beeinträchtigen könnte, obwohl diese Bestimmung in die Referenzmengen den gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 des Rates in ihrer geänderten Fassung vorübergehend ausgesetzten Teil von 4,5 % der Referenzmengen nicht einbezieht und keine Zahlung einer Vergütung an die Erzeuger vorsieht, ohne dabei zwischen den verschiedenen Arten des Erwerbs der genannten Referenzmengen zu unterscheiden.