1. Die Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der zusätzlichen Abgabe für Milch in ihrer durch die Verordnung Nr. 1371/84 ergänzten Fassung ist dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten für die Festsetzung der in Artikel 2 dieser Verordnung genannten Referenzmengen die Situation von Erzeugern, die in Erfüllung einer nach der Verordnung Nr. 1078/77 des Rates vom 17. Mai 1977 eingegangenen Verpflichtung im gewählten Referenzjahr keine Milch geliefert haben, nur berücksichtigen dürfen, wenn diese Erzeuger in jedem Einzelfall die besonderen Voraussetzungen der Verordnung Nr. 857/84 erfüllen und wenn die Mitgliedstaaten für diesen Zweck über freie Referenzmengen verfügen.

2. Da weder die Bestimmungen noch die Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1078/77 erkennen lassen, daß die nach dieser Verordnung eingegangene Nichtvermarktungsverpflichtung zur Folge haben könnte, daß die betroffenen Erzeuger bei ihrem Auslaufen die Milchlieferungen nicht wiederaufnehmen könnten, stellt der Umstand, daß diese Erzeuger wegen ihrer Verpflichtung völlig und für die gesamte Geltungsdauer einer neuen Regelung zur Einführung einer zusätzlichen Abgabe für Milch von der Zuteilung einer Referenzmenge nach dieser neuen Regelung ausgeschlossen sein können, eine Verletzung des berechtigten Vertrauens dieser Erzeuger darauf dar, daß die Regelung über die Nichtvermarktungsprämien, der sie sich unterwarfen, nur eine begrenzte Tragweite haben würde.

Die Verordnung Nr. 857/84 in ihrer durch die Verordnung Nr. 1371/84 ergänzten Fassung ist daher insoweit ungültig, als sie keine Zuteilung einer Referenzmenge an Erzeuger vorsieht, die in Erfüllung einer nach der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung in dem vom betreffenden Mitgliedstaat gewählten Referenzjahr keine Milch geliefert haben.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 120/86 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Die anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften*

a) Durch die Verordnung Nr. 1078/77 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung einer Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen und die Umstellung der Milchkuhbestände (ABl. L 131, S. 1) war unter anderem ein System von Nichtvermarktungsprämien eingeführt worden, die jedem Milcherzeuger, der sich verpflichtete, während eines Zeitraums von fünf Jahren Milch oder Milcherzeugnisse aus seinem landwirtschaftlichen Betrieb weder zu verkaufen noch kostenlos abzugeben, auf Antrag zu gewähren waren (Artikel 1 und 2). Gemäß ihrer sechsten Begründungserwägung wurde durch die Verordnung Nr.

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

1078/77 an erster Stelle die Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Markt der betreffenden Erzeugnisse angestrebt, ferner sollten mit ihrer Hilfe die für das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Änderungen verwirklicht werden.

Die genannte Verordnung ist Teil eines Bündels von Maßnahmen, durch die das Gleichgewicht auf dem Milchmarkt wiederhergestellt werden soll; zu diesen gehören unter anderem die durch die Verordnung 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) eingeführte Mitverantwortungsabgabe und die durch die Verordnung 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) für einen Zeitraum von fünf Jahren eingeführte zusätzliche Abgabe. Um diese letztere Maßnahme geht es in der vorliegenden Rechtssache.

b) Gemäß Artikel 1 der Verordnung Nr. 856/84 wird die zusätzliche Abgabe für die gelieferten Milchmengen erhoben, die eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. Diese Regelung wird in den einzelnen Regionen der Mitgliedstaaten nach einer der folgenden Formeln durchgeführt (Absatz 1):

— Nach der Formel A zahlen die Milcherzeuger die Abgabe für die an einen Käufer gelieferten Milchmengen, die die zu bestimmende Referenzmenge überschreiten (Erzeugerformel).

— Nach der Formel B zahlen die Abgabe die Käufer von Milch oder anderen Milcherzeugnissen, die vom Erzeuger geliefert werden und die zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. Der Käufer, der die Abgabe zu zahlen hat, wälzt diese allein auf die Erzeuger ab, die ihre Lieferungen erhöht haben, und zwar im Verhältnis zu ihrem Beitrag an der Überschreitung der Referenzmenge des Käufers (Käuferformel).

c) Die Grundregeln für die Anwendung der zusätzlichen Abgabe sind in der Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13) in ihrer geänderten Fassung niedergelegt. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung beträgt die Abgabe 75 % des Milchrichtpreises bei Anwendung der Formel A (Erzeugerformel) und 100 % des Milchrichtpreises bei Anwendung der Formel B (Käuferformel).

In Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 wird auch die in der Grundverordnung Nr. 856/84 genannte Referenzmenge bestimmt, d. h. die Menge, die von der zusätzlichen Abgabe freigestellt ist. Grundsätzlich entspricht diese der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die von dem Erzeuger im Kalenderjahr 1981 geliefert wurde (Formel A) oder die von einem Käufer im Kalenderjahr 1981 gekauft wurde (Formel B), zuzüglich 1 %. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten jedoch vorsehen, daß die Referenzmenge auf ihrem Gebiet der im Kalenderjahr 1982 oder im Kalenderjahr 1983 gelieferten Milch- oder Milchäquivalenzmenge unter Anwendung eines Prozentsatzes entspricht, der so festgesetzt wird, daß die Garantiemenge nicht überschritten wird. Dieser Prozentsatz kann je nach der Menge der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabenpflichtigen, der Entwicklung der Lieferungen in bestimmten Regionen zwischen 1981 und 1983 oder der Entwicklung der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabenpflichtigen im selben Zeitraum angepaßt werden.

Ferner sind die Artikel 3, 4 und 4 a der Verordnung Nr. 857/84 zu erwähnen, wonach die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Referenzmengen bestimmte besondere Situationen berücksichtigen oder spezifische oder zusätzliche Referenzmengen zuweisen können.

So können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 3 Erzeugern, die sich zur Durchführung eines vor dem 1. März 1984 eingereichten Entwicklungsplans im Bereich der Milcherzeugung verpflichtet haben oder Investitionen ohne Entwicklungsplan getätigt haben (Nr. 1), sowie Junglandwirten, die nach dem 31. Dezember 1980 einen Betrieb gegründet haben (Nr. 2), spezifische Referenzmengen zuteilen. Die Erzeuger, deren Milcherzeugung in dem gewählten Referenzjahr von außergewöhnlichen Ereignissen nachhaltig betroffen wurde (Naturkatastrophe; ungewollte Zerstörung der Betriebsmittel; Viehseuche), können auf Antrag erwirken, daß ein anderes Kalenderreferenzjahr innerhalb des Zeitraums 1981 bis 1983 berücksichtigt wird (Nr. 3).

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 können die Mitgliedstaaten zur erfolgreichen Umstrukturierung der Milcherzeugung unter anderem Erzeugern, die einen nach Inkraftsetzen der Verordnung Nr. 857/84 (1. April 1984) genehmigten Entwicklungsplan durchführen (Buchstabe b), sowie Erzeugern, die hauptberuflich die Landwirtschaft betreiben (Buchstabe c), zusätzliche Referenzmengen zuweisen.

Nach dem durch die Änderungsverordnung Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 (ABl. L 68, S. 1) eingeführten Artikel 4 a können die Mitgliedstaaten zunächst für den ersten Zwölfmonatszeitraum der Anwendung der Regelung (1. April 1984 bis 31. März 1985) die von Erzeugern oder Käufern nicht genutzten Referenzmengen Erzeugern oder Käufern derselben Region und gegebenenfalls auch anderer Regionen zuteilen. Diese Ermächtigung wurde zweimal verlängert, zuletzt durch Artikel 1 Nr. 3 der Änderungsverordnung Nr. 1343/86 des Rates vom 6. Mai 1986 (ABl. L 119, S. 34) bis zum 31. März 1987.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 in der durch die Verordnung Nr. 590/85 geänderten Fassung Vorschriften für die Übertragung von Referenzmengen im Falle des Verkaufs, der Verpachtung, der Übertragung eines Betriebs in Erbfolge oder der Enteignung eines Betriebs enthält.

d) Die Durchführungsbestimmungen für die zusätzliche Abgabe wurden in der (mehrfach geänderten) Verordnung Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5 c der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 132, S. 11) niedergelegt.

2. *Die niederländischen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Gemeinschaftsregelung*

Die Verordnung Nr. 1078/77 des Rates wurde in den Niederlanden durch die Verordnung Nr. 184 der „Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw" (Stiftung für die Entwicklung und Sanierung der Landwirtschaft; Stcrt 126) durchgeführt. Diese Verordnung ermächtigt die Stichting, mit Kuhmilcherzeugern Vereinbarungen zu schließen, wonach sich die Erzeuger gegen Zahlung einer Prämie gegenüber den niederländischen Behörden verpflichten, ihren Milchkuhbetrieb auf einen Schlachtviehbetrieb umzustellen oder während eines Fünfjahreszeitraums keine Milch zu vermarkten.

Die Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch wurde in den Niederlanden durch die „Beschikking superheffing" (Verordnung über die zusätzliche Abgabe) des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei vom 18. April 1984 (Stcrt 79) mit späteren Änderungen durchgeführt. Mit dieser Verordnung wurde die Formel A (Erzeugerformel) im Sinne der Verordnung Nr. 856/84 des Rates gewählt, und sie legt die Referenzmengen der Erzeuger auf der Grundlage ihrer Lieferungen im Jahre 1983 fest; unter bestimmten Umständen, die abschließend aufgezählt werden, kann jedoch auch ein anderes Referenzjahr berücksichtigt werden. Artikel 19 dieser Verordnung, um den es im Ausgangsverfahren geht, lautet wie folgt:

„1) Der Minister kann für die Mengen, für die keine Ansprüche mehr anerkannt sind, näher zu bestimmende Ansprüche anerkennen. Er kann für andere als die in dieser Verordnung vorgesehenen Fälle Ansprüche anerkennen.

2) Ein Anspruch im Sinne von Absatz 1 kann nur auf der Grundlage eines beim Minister gestellten begründeten Antrags anerkannt werden.

3) Ein Antrag im Sinne von Absatz 2 muß bis zum 31. August 1984 gestellt werden, wenn die Umstände, auf die der Antrag gestützt wird, vor dem 1. April 1984 eingetreten sind oder zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt waren."

3. *Das Ausgangsverfahren*

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, J. Mulder, ist Pächter eines landwirtschaftlichen Betriebs. Bis Oktober 1979 hielt er einen Milchviehbestand und lieferte jährlich etwa 500 000 kg Milch an die Molkerei.

Im Oktober 1979 verpflichtete er sich durch einen Vertrag mit der Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, vom 1. Oktober 1979 bis zum 30. September 1984 weder Milch noch Milcherzeugnisse zu liefern. Er erhielt dafür eine Nichtvermarktungsprämie von 193 418 HFL (jährlich 38 684 HFL), die während der Laufzeit des Vertrags sein Haupteinkommen darstellte.

Nachdem er seit August 1983 bestimmte Investitionen im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Milcherzeugung nach dem Auslaufen des Vertrags vorgenommen hatte, beantragte er am 28. Mai 1984, ihm eine abgabenfrei zu liefernde Milchmenge von 726 000 kg (132 Kühe x 5 500 kg) zuzuteilen. Der Antrag war auf Artikel 19 der Beschikking superheffing gestützt.

Dieser Antrag wurde durch Bescheid des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei vom 24. September 1984 mit der Begründung abgelehnt, daß diese Bestimmung nur in Fällen höherer Gewalt anwendbar sei. Herr Mulder erhob daraufhin Klage vor dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Mit Urteil vom 14. März 1986 hat dieses Gericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Ist die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 in ihrer durch die Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 ergänzten Fassung, auch unter Berücksichtigung ihrer dritten Begründungserwägung, dahin zu verstehen und auszulegen, daß ein Mitgliedstaat für die Festsetzung der in Artikel 2 genannten Referenzmengen in diesen Gemeinschaftsvorschriften nicht vorgesehene Situationen, insbesondere die Si-

tuation, in der sich Personen befinden, die im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 in irgendeinem Referenzjahr keine Milch geliefert haben, nicht berücksichtigen und keine Regelung treffen darf, die dazu dient, ihnen eine spezifische Menge zuzuteilen?

2) Ist für den Fall, daß die erste Frage bejaht wird, die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 wegen Verstoßes gegen das derzeit geltende Gemeinschaftsrecht ungültig, und zwar inbesondere wegen Verstoßes gegen

a) den Grundsatz der Rechtssicherheit,

b) den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,

c) das Recht auf Eigentum,

d) das Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag,

e) das Verbot des Ermessensmißbrauchs,

da sie diejenigen, die im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 in irgendeinem Referenzjahr keine Milch geliefert haben, nicht berücksichtigt?

3) Verstößt in dem Fall, daß die erste Frage verneint wird, ein Mitgliedstaat dadurch gegen das derzeit geltende Gemeinschaftsrecht, daß er es unterläßt, eine Regelung, wie die in der ersten Frage genannte, für diejenigen zu treffen, die im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 in irgendeinem Referenzjahr keine Milch geliefert haben?"

4. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Das Vorlageurteil ist am 23. Mai 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben Herr Mulder, vertreten durch Rechtsanwalt H. J. Bronkhorst, Den Haag, die niederländische Regierung, vertreten durch I. Verkade, Generalsekretär im Außenministerium, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Hauptverwaltungsrat beim Juristischen Dienst des Rates A. Brautigam, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater R. C. Fischer als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Schriftliche Erklärungen

1. *Zur ersten Frage*

Alle Verfahrensbeteiligten schlagen übereinstimmend vor, die erste Frage in dem Sinne zu bejahen, daß es die Verordnungen Nrn. 857/84 und 1371/84 nicht zulassen, bei der Festsetzung der Referenzmengen andere als die dort genannten Situationen zu berücksichtigen. Der Rat und die Kommission sind jedoch der Auffassung, daß bestimmte Vor-

schriften dieser Regelung, obwohl sie sich nicht ausdrücklich auf den vom vorlegenden Gericht beschriebenen Fall bezögen, gleichwohl in einer solchen Situation angewandt werden könnten.

a) Nach Ansicht von Herrn *Mulder* enthält Artikel 3 der Verordnung Nr. 857/84 eine abschließende Aufzählung der besonderen Situationen, die bei der Festlegung der spezifischen Referenzmengen zu berücksichtigen seien; zu diesen Situationen gehöre insbesondere eine Reihe von Fällen höherer Gewalt. Des weiteren enthalte Artikel 4 dieser Verordnung eine abschließende Aufzählung der Situationen, die für die Festlegung einer zusätzlichen Referenzmenge berücksichtigt werden könnten.

Herr Mulder schlägt daher folgende Antwort auf die erste Frage vor:

„Die Verordnung Nr. 857/84 ist dahin auszulegen, daß sie den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis verleiht, bei der Festlegung der in dieser Verordnung vorgesehenen Referenzmengen andere als in der Verordnung genannte Situationen zu berücksichtigen."

b) Die *niederländische Regierung* ist wie Herr Mulder der Auffassung, daß die betreffende Regelung eine abschließende Aufzählung der Fälle enthalte, in denen die Mitgliedstaaten eine spezifische oder zusätzliche Referenzmenge zuteilen oder ein anderes Referenzjahr zugrunde legen dürften.

Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 857/84 betreffe nämlich außergewöhnliche Ereignisse, die vor dem gewählten Referenzjahr oder während dieses Jahres eingetreten seien. Dies treffe nicht auf einen Erzeuger zu, der freiwillig die Regelung der Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch genommen und als Gegenleistung dafür eine Prämie erhalten habe. Zudem sei die mit der Verordnung Nr. 1078/77 eingeführte Regelung in der Perspektive einer endgültigen Einstellung der Milcherzeugung zu sehen.

Außerdem sei die frühere Milcherzeugung derjenigen, die die Prämienregelung in Anspruch genommen hätten, in der Gesamtgarantiemenge für die Niederlande nicht enthalten gewesen. Folglich erhöben diese Erzeuger, wenn sie die für fünf Jahre eingestellte Milcherzeugung wieder aufnehmen wollten, Anspruch auf einen Teil der auf nationaler Ebene garantierten Menge, zu der sie nicht beigetragen hätten.

Entsprechende Erwägungen gälten für Artikel 4 der Verordnung Nr. 857/84. Diese Vorschrift füge sich in den Rahmen der Umstrukturierung der Milcherzeugung (etwa im Falle der Flurbereinigung oder der Umsiedlung von Höfen) ein. Außerdem setze schon der Begriff der zusätzlichen Menge voraus, daß dem Erzeuger eine abgabenfreie Grundmenge zustehe, was bei Erzeugern, die die Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch genommen hätten, nicht der Fall sei, soweit ihre Verpflichtungen nach dieser Verordnung erst nach dem Referenzjahr ausgelaufen seien.

Artikel 4 a der Verordnung Nr. 857/84 (Neuzuteilung nicht genutzter Referenzmengen) beziehe sich ebenfalls nur auf Erzeuger oder Käufer, die bereits über eine Grundreferenzmenge verfügten. Diese Bestimmung dürfe daher nicht als eine qualitative Erweiterung der Artikel 3 und 4, sondern müsse als eine befristete Berichtigungsmöglichkeit angesehen werden, die gegebenenfalls am Ende eines Produktionsjahres angewandt werden müsse.

c) Der *Rat* führt zu Artikel 3 der Verordnung Nr. 857/84 aus, diese Bestimmung erlaube nur die Berichtigung der Quoten von Erzeugern, die im Zeitpunkt der Einführung

der zusätzlichen Abgabe Milch lieferten; sie biete jedoch grundsätzlich nicht die Möglichkeit, neuen Erzeugern, die die Milcherzeugung aufnähmen, spezifische Referenzmengen zuzuteilen. Das ergebe sich aus der Beschreibung der besonderen Situationen der Erzeuger in diesem Artikel.

Artikel 4 der Verordnung Nr. 857/84 knüpfe zwar nicht an eine tatsächliche Erzeugung im Referenzjahr an und könne daher auch auf Erzeuger angewandt werden, die die Milcherzeugung nach diesem Jahr aufgenommen hätten. Da es sich um die Zuteilung zusätzlicher Mengen handele, erfasse diese Bestimmung begrifflich aber nur solche Erzeuger, die bereits über eine bestimmte Referenzmenge verfügten.

Schließlich könne Artikel 4 a der Verordnung Nr. 857/84 auch auf neue Erzeuger angewandt werden, die die Milcherzeugung aufnähmen. Das ergebe sich sowohl aus dem Wortlaut dieser Bestimmung als auch aus der Definition des Milcherzeugers in Artikel 12 dieser Verordnung, in dem nicht auf eine tatsächliche Erzeugung im Referenzjahr abgestellt werde. Diese weit gefaßte Möglichkeit sei im übrigen gerade dazu geschaffen worden, die Strenge der in Rede stehenden Gemeinschaftsmechanismen zu mildern.

Der Rat führt dazu aus, daß diese Regelung den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum lasse. Bei der Nutzung der gebotenen Möglichkeiten müßten die Mitgliedstaaten aber sowohl die Grenzen, die sich aus dem von der Gemeinschaftsregelung verfolgten Zweck ergäben, als auch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beachten.

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

„Die Verordnung Nr. 857/84 sieht in ihrer später geänderten Fassung für die Mitgliedstaaten mehrere Möglichkeiten vor, um Referenzmengen, die der Zusatzabgabe nicht unterliegen, auch Erzeugern zuzuteilen, die in dem für die Anwendung der Zusatzabgabe berücksichtigten Referenzjahr im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 keine Milch geliefert haben.

Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 2 erlaubt es nämlich, diesen Erzeugern eine spezifische Referenzmenge zuzuteilen, wenn sie nachweisen können, daß sie vor dem 1. März 1984 in einen Milcherzeugungsbetrieb investiert haben.

Artikel 4 a dieser Verordnung erlaubt es ferner, diesen Erzeugern in der Zeit vom 1. April 1984 bis zum 1. April 1987 von anderen Erzeugern nicht genutzte Referenzmengen zuzuteilen.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b und c erlaubt es ferner, ihnen eine zusätzliche Referenzmenge zuzuteilen, wenn sie bereits über eine bestimmte Referenzmenge, etwa durch Miete oder Kauf eines Milcherzeugungsbetriebs, verfügen.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, in diesem Rahmen freigewordene Referenzmengen neu zu verteilen, die für diese Erzeuger verfügbar bleiben."

d) Die *Kommission* weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Referenzmengen von Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 nur in den in dieser Verordnung und in der Verordnung Nr. 1371/84 vorgesehenen Fällen abweichen dürften. Der Fall eines Erzeugers, der sich im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 verpflichtet habe, während eines Fünfjahreszeitraums weder Milch noch Milcherzeugnisse zu liefern, und der deshalb im gewählten Referenzjahr keine Milch geliefert habe,

sei als solcher in diesen Verordnungen nicht vorgesehen, so daß dieser Erzeuger eine Referenzmenge nur dann erhalten könne, wenn er unter einen oder mehrere der im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Tatbestände falle.

Die Wiederaufnahme der Milchlieferungen durch einen solchen Erzeuger erfordere in der Regel vorherige Investitionen, für die die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen spezifische oder zusätzliche Referenzmengen (Artikel 3 Nr. 1 und eventuell Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 857/84) zuteilen könnten. Sie seien somit befugt, danach zumindest der Mehrzahl der betroffenen Erzeuger, die am Ende des Fünfjahreszeitraums ihre Milchlieferungen wieder aufnehmen wollten, eine spezifische oder zusätzliche Referenzmenge zuzuteilen.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof daher vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Die Mitgliedstaaten sind befugt, eine spezifische oder zusätzliche Referenzmenge denjenigen zuzuteilen, die im Referenzzeitraum aufgrund einer im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung keine Milch geliefert haben, soweit die Voraussetzungen für die Zuteilung solcher Referenzmengen nach den Verordnungen Nrn. 857/84 und 1371/84, insbesondere nach Artikel 3 Nrn. 1 und 2 und Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84, erfüllt sind."

2. *Zur zweiten Frage*

Nach Ansicht von Herrn Mulder ist die Verordnung Nr. 857/84 wegen Unvereinbarkeit mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts ungültig. Dagegen halten die niederländische Regierung, der Rat und die Kommission die Verordnung für gültig.

a) Herr *Mulder* macht geltend, die Verordnung Nr. 857/84 sei unter Verletzung der Grundsätze der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit, des Eigentumsrechts, des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und des Verbots des Ermessensmißbrauchs erlassen worden.

Zum Grundsatz der Rechtssicherheit führt er aus, die Verordnung Nr. 1078/77 verfolge, was die Prämie für die (vorübergehende) Nichtvermarktung von Milch angehe, ein marktpolitisches Ziel und, was die Prämie für die (endgültige) Umstellung des Milchviehbestands angehe, ein strukturpolitisches Ziel. Das System der Nichtvermarktungsprämien sei somit eine marktpolitische Maßnahme, mit der ein Preisniveau erreicht werden solle, das sowohl den Interessen der Gesamtheit der Gemeinschaftsproduktion in diesem Bereich als auch denen der Verbraucher Rechnung trage und gleichzeitig die Versorgung sicherstelle, ohne den Anreiz zu einer Überschußproduktion zu geben.

Der Rat habe den marktpolitischen Charakter dieser Verordnung beim Erlaß der Verordnung Nr. 857/84 verkannt. Die Eigentümer von Milchvieh seien 1984 mit einer Gemeinschaftsregelung konfrontiert worden, die sie praktisch endgültig von ihrer Berufstätigkeit ausschließe, da sie während eines zusätzlichen Zeitraums von mindestens fünf Jahren nicht produzieren könnten, ohne daß sie jedoch wie vor 1984 Anspruch auf eine Entschädigungsprämie hätten. Damit habe der Rat das berechtigte Vertrauen der Wirtschaftsteilnehmer verletzt, die sich 1979 entschlossen hätten, die Regelung der Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch zu nehmen, und die darauf hätten vertrauen können, daß sie bei Ablauf des Vertrags, wenn sie es wünschten, die Erzeugung wieder aufnehmen könnten.

Die Verordnung Nr. 857/84 verletze auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sich die Begrenzung der Milcherzeugung — das mit der Regelung über die zusätzliche Abgabe verfolgte Ziel — für die betroffenen Unternehmer tatsächlich in einen Ausschluß von der Milcherzeugung auf Dauer verwandelt habe.

Zum Vorwurf der Verletzung des Eigentumsrechts verweist Herr Mulder auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (Hauer, Slg. 1979, 3727), wonach das Eigentumsrecht in der Rechtsordnung der Gemeinschaft gewährleistet sei. Die Verordnung Nr. 857/84 führe zu einer faktischen Enteignung, denn das Eigentumsrecht werde so einschneidenden Beschränkungen unterworfen, daß das Recht selbst verschwinde. Die geschaffene Regelung bewirke, daß der Betroffene nicht mehr in der Lage sei, seinen Milchviehbetrieb zu bewirtschaften oder ihn unter rentablen Bedingungen abzugeben. Eine solche Beschränkung des Gebrauchs des Eigentums gehe über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels der Regelung, nämlich der Beschränkung der Milcherzeugung, erforderlich sei.

Zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung führt Herr Mulder aus, daß mit der Regelung entgegen Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag unterschiedliche Sachverhalte gleich und gleiche oder zumindest vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt würden.

Die Milcherzeuger, die im Referenzjahr aufgrund von Verpflichtungen nach der Verordnung Nr. 1078/77 keine Milch geliefert hätten, würden nämlich sowohl gegenüber den Erzeugern, die sich an solchen Programmen nicht beteiligt hätten, als auch gegenüber den Erzeugern diskriminiert, die sich an solchen Programmen beteiligt hätten, deren Vertrag aber im Referenzjahr ausgelaufen sei und die deshalb die Erzeugung wiederaufgenommen hätten. Ferner würden sie gegenüber den Erzeugern diskriminiert, die wegen außergewöhnlicher Ereignisse im Referenzjahr keine repräsentative Produktion gehabt hätten und denen gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 857/84 eine spezifische oder zusätzliche Referenzmenge zugeteilt werden könne.

Schließlich rügt Herr Mulder einen Ermessensmißbrauch, der darin bestehe, daß die Verordnung Nr. 1078/77 als eine marktpolitische Maßnahme gedacht gewesen, wegen der zusätzlichen Abgabe aber im wesentlichen zu einer strukturellen Maßnahme geworden sei.

Im Ergebnis schlägt Herr Mulder vor, die zweite Frage wie folgt zu beantworten:

„Die Verordnung Nr. 857/84 ist wegen Unvereinbarkeit mit allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts ungültig, soweit sie keine Zuteilung einer Referenzmenge an die Eigentümer von Milchvieh vorsieht, die auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1078/77 die Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch in Anspruch genommen haben."

b) Die *niederländische Regierung* bestreitet eine Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit sei nicht verletzt, denn die Verordnung Nr. 1078/87 habe keine schutzwürdigen Erwartungen bei denjenigen geweckt, die sie in Anspruch genommen hätten. Diese Verordnung, mit der die Einstellung der Milcherzeugung in bestimmten Betrieben habe gefördert werden sollen, habe nicht die Vorstellung genährt, daß diejenigen, die während eines Fünfjahreszeitraums keine Milch geliefert hätten, die Erzeugung ohne weiteres wieder aufnehmen könnten.

Auch von einer Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit könne keine Rede sein, da diejenigen, die die Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch genommen hätten, gegenüber anderen potentiellen Erzeugern, die ebenfalls nicht über eine Referenzmenge verfügten, nicht übermäßig beeinträchtigt seien. Der die zusätzliche Abgabe tragende Grundsatz, daß die Erzeuger, die im Referenzjahr eine bestimmte Menge Milch erzeugt hätten, für diese Menge keine zusätzliche Abgabe zahlen sollten, werde gegenüber allen Betroffenen in gleicher Weise angewandt. Im übrigen gelte Artikel 3 der Verordnung Nr. 857/84 über die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge für diejenigen, die die Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch genommen hätten, wie auch für alle anderen Erzeuger. In der Praxis sei eine bestimmte Zahl von Fällen für eine solche Zuteilung berücksichtigt worden.

Der Vorwurf der Diskriminierung gehe ebenfalls fehl, da diejenigen, die die Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch genommen hätten, nicht in einer grundlegend anderen Lage als die Milcherzeuger seien, die aus anderen Gründen im Referenzjahr keine Milch geliefert hätten; die Einführung der zusätzlichen Abgabe habe ein wirtschaftliches Risiko für alle Erzeuger dargestellt, die die Erzeugung hätten aufnehmen oder ausweiten wollen. Dieselbe Überlegung gelte für den Vergleich zwischen denjenigen, die die Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch genommen, ihren Fünfjahreszeitraum bereits im Referenzjahr ohne Erzeugung beendet und die Erzeugung wieder aufgenommen hätten, und denjenigen, für die der Fünfjahreszeitraum ohne Erzeugung noch nicht abgelaufen gewesen sei und die deshalb keine Lieferungen nachweisen könnten. Mit der Verordnung Nr. 857/84 sei insoweit eine Grenzziehung erfolgt, die unterschiedslos für alle Erzeuger gelte.

Die niederländische Regierung führt ferner aus, die beanstandete Regelung stelle keine unzulässige Verletzung des Eigentumsrechts dar, da der Gebrauch dieses Rechts aus Gründen des gemeinschaftlichen Allgemeininteresses bestimmten Voraussetzungen unterworfen sei. Im vorliegenden Fall gälten die Beschränkungen der Ausübung des Eigentumsrechts für alle Erzeuger; sie seien aus zwingenden Erwägungen des Allgemeininteresses gerechtfertigt, nämlich zum Zweck der Bekämpfung der Überschüsse im Sektor Milch und Milcherzeugnisse. Zudem sei die beanstandete Maßnahme auf fünf Jahre befristet. Außer in Ausnahmefällen gälten diese Beschränkungen ohne Unterschied und könnten auch nicht als ein übermäßiger Nachteil für bestimmte Kategorien von Erzeugern oder potentiellen Erzeugern angesehen werden.

Zur Frage des Ermessensmißbrauchs führt die niederländische Regierung aus, nichts weise im vorliegenden Fall darauf hin, daß der Verordnungsgeber der Gemeinschaft seine Befugnisse zu einem anderen Zweck als demjenigen ausgeübt habe, zu dessen Verfolgung sie ihm eingeräumt worden seien. Insbesondere lasse sich nicht behaupten, daß mit einer Maßnahme zur Ergänzung der Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse in Wahrheit ein strukturpolitisches Ziel verfolgt worden sei. Die Regelung über die zusätzliche Abgabe diene ausschließlich dem Ziel, die Überschüsse durch ein System individueller Erzeugungsquoten zu verhindern. Wenn diese Regelung tatsächlich vorübergehend die Wirkung einer strukturellen Sperre haben könne, so könne doch das Auftreten einer solchen Nebenwirkung nicht mit dem Hauptzweck der zusätzlichen Abgabe verwechselt werden, nämlich der Reduzierung der kostspieligen und politisch unerwünschten Überschüsse.

c) Der *Rat* ist der Auffassung, aus seinen Erklärungen zur ersten Frage ergebe sich, daß die Verordnung Nr. 857/84 nicht aus

den im Vorlageurteil dargelegten Gründen für nichtig erklärt werden könne.

d) Die *Kommission* weist darauf hin, daß die Zuteilung von Referenzmengen an Erzeuger, die im Referenzjahr keine Milch oder nur verhältnismäßig geringe Milchmengen geliefert hätten, von bestimmten Voraussetzungen abhänge, die hauptsächlich im Bereich der Strukturpolitik lägen. Diese Voraussetzungen müßten daher ebenfalls bei der Zuteilung von Referenzmengen an Erzeuger berücksichtigt werden, die die Verpflichtung im Rahmen der Prämienregelung der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangen seien. Daraus folge jedoch nicht, daß die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen treffen dürften, um diesen Erzeugern unter Berücksichtigung dieser strukturpolitischen Voraussetzungen eine spezifische Referenzmenge zuzuteilen. Daher brauche die zweite Frage nicht beantwortet zu werden.

Hilfsweise legt die Kommission sodann die Gründe dar, aus denen der Verordnungsgeber der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten nicht förmlich ermächtigt habe, dieser Kategorie von Erzeugern einfach eine Referenzmenge zuzuteilen, ohne zusätzliche Voraussetzungen aufzustellen. Wenn die Verordnung Nr. 857/84 eine solche förmliche Regelung für die Erzeuger vorsehe, die sich vor dem 1. März 1984 zur Durchführung eines Entwicklungsplans im Bereich der Milcherzeugung verpflichtet hätten, so sei dies dadurch gerechtfertigt, daß diese Entwicklungspläne auf der Grundlage gemeinschaftlicher Kriterien aufgestellt würden und durch Hilfen der Gemeinschaft subventioniert werden könnten. Ihr Zweck werde gefährdet, wenn die betroffenen Betriebe keine Referenzmengen entsprechend dem Produktionsvolumen erhalten könnten, das im Entwicklungsplan festgelegt sei. Dagegen verfolge die mit der Verordnung Nr. 1078/77 eingeführte Prämienregelung das Ziel, diese Betriebe zu veranlassen, endgültig auf die Milcherzeugung zu verzichten. Das gelte nicht nur für die Umstellungsprämie, sondern auch für die Prämie für die Nichtvermarktung während eines Fünfjahreszeitraums.

Zu den vom Kläger des Ausgangsverfahrens erhobenen Rügen führt die Kommission aus, der Grundsatz der Rechtssicherheit sei nicht verletzt, denn die betroffenen Erzeuger hätten nicht darauf vertrauen dürfen, daß sie nach dem Auslaufen ihrer Verpflichtung über ein uneingeschränktes Recht verfügen würden, die Erzeugung und Lieferung von Milch auf der früheren Grundlage einfach wiederaufzunehmen, ohne marktpolitischen oder strukturpolitischen Beschränkungen unterworfen zu sein, die die Gemeinschaft möglicherweise in der Zwischenzeit erlassen hätte.

Ebensowenig könne behauptet werden, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit deshalb verletzt sei, weil die Verordnung Nr. 857/84 die Möglichkeit der Milcherzeugung tatsächlich nicht für fünf Jahre, sondern für zehn Jahre ausschließe. Abgesehen davon, daß der Antragsteller im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 den Ausschluß für die ersten fünf Jahre freiwillig akzeptiert habe, sei zu unterstreichen, daß die Mitgliedstaaten während des zweiten Fünfjahreszeitraums (der im übrigen teilweise mit dem ersten zusammenfallen könne) befugt seien, dem Erzeuger, der im gewählten Referenzjahr keine Milch geliefert habe, eine spezifische Referenzmenge zuzuteilen, soweit er bestimmte strukturpolitische Voraussetzungen erfülle.

Zum Vorwurf der Verletzung des Eigentumsrechts führt die Kommission aus, es gebe keinen Anhaltspunkt dafür, daß im Betrieb des Klägers des Ausgangsverfahrens

keine anderen wirtschaftlich rentablen Betätigungen möglich seien, wie etwa die Haltung von Schlachtvieh oder die Produktion von Futtermitteln.

Die betreffenden Gemeinschaftsverordnungen enthielten auch keine Diskriminierung im Sinne von Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag zum Nachteil der Erzeuger, die im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 während eines Fünfjahreszeitraums keine Milch geliefert hätten. Würden nämlich diese Erzeuger günstiger behandelt als andere Erzeuger, die im gewählten Referenzjahr keine Milch geliefert hätten, so ließe sich fragen, ob nicht die letztgenannten Erzeuger diskriminiert würden. Im übrigen sei der Umstand, daß die Erzeuger, deren Verpflichtung schon 1983 ausgelaufen gewesen sei, in einer günstigeren Lage als diejenigen seien, deren Verpflichtung damals noch in Kraft gewesen sei, die unausweisliche Folge der Änderung der früheren Lage durch die Einführung der zusätzlichen Abgabe.

Die Rüge des Ermessensmißbrauchs schließlich beruhe auf der unzutreffenden Annahme, daß die Verordnung Nr. 1078/77 wie auch die Verordnungen über die zusätzliche Abgabe für sich gesehen jeweils einfache Marktregulierungsmaßnahmen darstellten, die zusammen die Wirkung einer Strukturmaßnahme entfalteten. Die beiden Kategorien von Maßnahmen hätten jedoch sowohl eine markt- und produktionsregulierende Funktion als auch eine Funktion der Strukturverbesserung.

Die Kommission gelangt daher zu dem Ergebnis, daß die Prüfung der zweiten Frage nichts ergeben habe, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 857/84 beeinträchtigen könnte.

3. *Zur dritten Frage*

Herr Mulder regt an, die dritte Frage zu bejahen, während die niederländische Regierung eine Verneinung vorschlägt. Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, daß diese Frage eine nuancierte Antwort in dem Sinne erfordert, daß die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihres Ermessens gehalten seien, die Ziele der betreffenden Regelung und die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts zu beachten.

a) Nach Ansicht von Herrn *Mulder* verlangen die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und allgemein Artikel 5 EWG-Vertrag, daß die Mitgliedstaaten einer Situation, wie sie das vorlegende Gericht beschreibe, Rechnung trügen. Sie müßten daher entweder eine besondere Regelung für diejenigen erlassen, die die Nichtvermarktungsregelung der Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch genommen hätten, oder in diesen Fällen soweit wie möglich die geltenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen anwenden, die in bestimmten Situationen die Zuteilung spezifischer oder zusätzlicher Referenzmengen vorsähen (insbesondere Artikel 3 und Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b und c der Verordnung Nr. 857/84). Diese Auffassung sei übrigens in einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Oktober 1985 zur Anwendung der Milchquotenregelung (ABl. C 288, S. 148) zum Ausdruck gebracht worden.

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

„Ein Mitgliedstaat handelt den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts zuwider, wenn er keine spezifischen Maßnahmen zugunsten derjenigen erläßt, die im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 in dem einen oder anderen Referenzjahr keine Milch ge-

liefert haben, und wenn er bei der Zuteilung individueller Quoten den Interessen dieser Kategorie von Landwirten nicht durch die Nutzung aller Möglichkeiten, die die Gemeinschaftsverordnungen insoweit bieten, Rechnung trägt."

b) Die *niederländische Regierung* führt aus, selbst wenn man entgegen ihrer Auffassung davon ausgehe, daß die Gemeinschaftsregelung den Mitgliedstaaten erlaube, denjenigen, die die Verordnung Nr. 1078/77 in Anspruch genommen hätten, spezifische Referenzmengen zuzuteilen, bedeute dies nicht, daß die Mitgliedstaaten hierzu auch verpflichtet seien.

c) Der *Rat* weist darauf hin, daß die Verordnung Nr. 857/84 den Mitgliedstaaten mehrere Möglichkeiten gebe, um den Erzeugern, die im Referenzjahr in den Genuß der Nichtvermarktungsprämie nach der Verordnung Nr. 1078/77 gekommen seien, Quoten zuzuteilen, die nicht der zusätzlichen Abgabe unterlägen. Die in Rede stehende Regelung erlege ihnen jedoch in diesem Bereich keine bestimmte Verpflichtung auf.

Allerdings könne sich eine gewisse Verpflichtung eventuell aus den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts und insbesondere aus den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit ergeben. Das verfolgte Ziel der Stabilisierung des Milchmarkts gebiete es nämlich weder, systematisch jeden Antrag dieser Art abzulehnen, noch, in Fällen wie dem vorliegenden, Erzeugungsquoten entsprechend den beantragten Mengen zuzuteilen.

Demgemäß schlägt der Rat folgende Antwort auf die dritte Frage vor:

„Die Verordnung Nr. 857/84 erlegt den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet keine bestimmte Verpflichtung auf; sie beläßt ihnen vielmehr einen gewissen Ermessensspielraum für die Umsetzung der in den Artikeln 3, 4 und 4 a vorgesehenen Möglichkeiten. Es ist Sache des Gerichtshofes zu entscheiden, inwieweit die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieses Ermessens gehalten sind, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und insbesondere den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit zu beachten und gleichzeitig im Einklang mit den Zielen der Gemeinschaftsregelung zur Stabilisierung und Umstrukturierung der Milcherzeugung zu handeln."

d) Die *Kommission* führt aus, daß die Möglichkeiten, Erzeugern, die im gewählten Referenzjahr keine Milch geliefert hätten, Referenzquoten zuzuteilen, in der Verordnung Nr. 857/84 als Befugnisse und nicht als Verpflichtungen der Mitgliedstaaten definiert seien.

Als Maßnahme der Gemeinsamen Agrarpolitik müsse die zusätzliche Abgabe jedoch im Einklang mit den in den Artikeln 39 und 40 EWG-Vertrag genannten Zielen stehen. Wenn die Gemeinschaft den Mitgliedstaaten zur Anwendung dieser Abgabe bestimmte Aufgaben übertrage, so müßten diese folglich bei deren Wahrnehmung nicht nur die spezifische Umschreibung der Zuständigkeiten, sondern auch das mit der Einführung der zusätzlichen Abgabe verfolgte Ziel, nämlich die Beherrschung des Anstiegs der Milcherzeugung bei gleichzeitiger Ermöglichung der notwendigen Entwicklung und Anpassung im strukturellen Bereich, sowie die Ziele und Grundsätze der Gemeinsamen Agrarpolitik und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beachten.

Hierzu führt die Kommission aus, die Befugnis, den Erzeugern, die vor dem 1. März 1984 einen Entwicklungsplan für die Milcherzeugung eingereicht hätten (Artikel 3 Nr. 1 Absatz 1), spezifische Referenzmengen

zuzuteilen, sei eingeräumt worden, um die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe zu fördern. Daher sei davon auszugehen, daß es nicht zulässig sei, daß die Mitgliedstaaten von dieser Befugnis überhaupt nicht Gebrauch machten; ihr Ermessen erstrecke sich vielmehr auf den Umfang der zuzuteilenden spezifischen Referenzmenge. Entsprechende Überlegungen gälten für Fälle, in denen Investitionen ohne Entwicklungsplan vorgenommen worden seien (Artikel 3 Nr. 1 Absatz 2), wobei die Mitgliedstaaten aber hier einen größeren Ermessensspielraum hätten.

Ebenso müßten die Befugnisse nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b und c, die sich in den Rahmen der von den Mitgliedstaaten selbst getroffenen Maßnahmen zur Umstrukturierung des Agrarsektors einfügten, unter Berücksichtigung des Zwecks der zusätzlichen Abgabe, der Ziele und allgemeinen Grundsätze der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts wahrgenommen werden.

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

„Bei der eventuellen Entscheidung, denjenigen, die aufgrund einer nach der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung im Referenzjahr keine Milch geliefert haben, eine besondere Referenzmenge zuzuteilen, müssen sich die Mitgliedstaaten vom Zweck der Befugnisse, die die Verordnung Nr. 857/84 vorsieht und von denen in der Antwort auf die erste Frage die Rede ist, vom Zweck der zusätzlichen Abgabe, der darin besteht, des Anstiegs der Milcherzeugung Herr zu werden und zugleich die notwendige Entwicklung und Anpassung im strukturellen Bereich zu ermöglichen, sowie von den allgemeinen Grundzielen und den Grundsätzen der Gemeinsamen Agrarpolitik und von den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere dem der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit, leiten lassen."

U. Everling
Berichterstatter