SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN VERICA TRSTENJAK

vom 3. März 2009 [1]

1. Die Einführung einer Zusatzabgabe auf Milch hat in der Vergangenheit sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf nationaler Ebene zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten (so genannte Milchquotenfälle [2]) geführt. Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens sind vier Vorlagefragen des Tribunale ordinario di Padova (im Folgenden: vorlegendes Gericht) hinsichtlich der Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor [3]. Das vorlegende Gericht hat Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 mit den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik (im Folgenden: GAP) sowie mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit.

2. Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Milcherzeugern, die Klägerinnen im Ausgangsverfahren sind (im Folgenden: Klägerinnen im Ausgangsverfahren), und der Cooperativa Milka 2000 (im Folgenden: Cooperativa Milka), der Beklagten im Ausgangsverfahren.

3. Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren liefern von ihnen erzeugte Milch an die Cooperativa Milka. Gestützt auf die Verordnung Nr. 1788/2003 fordert die Cooperativa Milka von den Klägerinnen im Ausgangsverfahren die Zusatzabgabe für Milch ein. Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren berufen sich darauf, dass die Verordnung Nr. 1788/2003 rechtswidrig sei und daher keine Grundlage für die Erhebung der Zusatzabgabe darstellen könne.

I — Rechtlicher Rahmen

4. Nach Art. 5 Abs. 3 EG gehen die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des EG-Vertrags erforderliche Maß hinaus.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Eine Übersicht findet sich bei Priebe, R., in Grabitz, E., Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, Band I, Art. 34, 21. Ergänzungslieferung, Randnr. 61.

3 — ABl. L 270, S. 123.

5. Nach Art. 33 Abs. 1 EG ist Ziel der GAP,

„a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

c) die Märkte zu stabilisieren;

d) die Versorgung sicherzustellen;

e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen."

6. Art. 34 Abs. 1 EG sieht vor, dass zur Erreichung der Ziele des Art. 33 EG eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen werden kann, die je nach Erzeugnis aus einer der folgenden Organisationsformen bestehen kann:

„a) gemeinsame Wettbewerbsregeln;

b) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen;

c) eine europäische Marktordnung."

7. Nach Art. 34 Abs. 2 EG kann die nach Art. 34 Abs. 1 EG gestaltete gemeinsame Organisation alle zur Durchführung des Art. 33 EG erforderlichen Maßnahmen einschließen, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr. Die gemeinsame Organisation

hat sich auf die Verfolgung der Ziele des Art. 33 EG zu beschränken und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen.

II — Die gemeinsame Marktorganisation für Milch und die Zusatzabgabe

8. Milch unterliegt seit 1964 der gemeinsamen Marktorganisation. Seit den siebziger Jahren übersteigt die Milchproduktion die Nachfrage nach Milch. Ein Grund hierfür ist, dass die Milcherzeugung im Laufe der Jahre effizienter geworden ist. Ein weiterer Grund war die Ausgestaltung der gemeinsamen Marktorganisation, nach der den Milcherzeugern durch Stützungsmechanismen garantiert wurde, Milch oder Milcherzeugnisse zu einem bestimmten Preis verkaufen zu können. Dies führte dazu, dass Milcherzeuger nicht mehr in Hinblick auf den tatsächlichen Bedarf produzierten, sondern in erster Linie in Hinblick auf die Möglichkeit, die Milch zu gestützten Preisen absetzen zu können. Als Folge entstanden erhebliche strukturelle Überkapazitäten auf dem Milchmarkt; das Angebot überstieg die Nachfrage in signifikanter Weise. [4] Verschiedene Maßnahmen des Gemeinschaftsgesetzgebers [5] erzielten nicht die erhoffte Wirkung, den Markt zu stabilisieren.

9. Die Preisstützungsmaßnahmen für Milch werden aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert. Da der Marktpreis für Milch deutlich unter dem gestützten Preis lag, führte die Überproduktion zu einer erheblichen Belastung des Gemeinschaftshaushalts. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hielt diese Belastung für geeignet, die Zukunft der GAP zu gefährden. Er erwog zwei Maßnahmen zur Lösung dieses Problems. Eine Alternative war die Senkung des gestützten Preises, eine andere die Einführung von Quoten zur Kontrolle der Produktion. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 über die Zusatzabgabe auf Milch zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts [6] hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber für eine Quotenlösung entschieden.

A — *Die Zusatzabgabe*

10. Nach der Verordnung Nr. 856/84 wurden betriebliche Referenzmengen, nationale Referenzmengen und eine Gesamtgarantiemenge an Milch für die Gemeinschaft festgesetzt. Die nationalen Referenzmengen entsprachen der Milcherzeugung in einem Mitgliedstaat in einem bestimmten Referenzjahr (wahlweise

4 — Zu dieser Entwicklung auf dem Milchmarkt siehe Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, „Chapter 1, The Creation of Surplus Europe", S. 1 bis 17.

5 — Siehe beispielsweise die Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 131, S. 6 bis 7. Weitere Maßnahmen werden bei Trotman, C., in Fn. 4 angeführt, S. 11 ff. dargestellt.

6 — ABl. L 90, S. 10 bis 12.

1981, 1982 oder 1983). Da die Werte für die Jahre 1981 und 1982 für Italien ungünstig waren, wurde für Italien 1983 als Referenzjahr festgesetzt. Die nationalen Referenzmengen sind im Laufe der Jahre angepasst worden. Die betrieblichen Referenzmengen entsprachen grundsätzlich [7] der Milchmenge, welche die Milcherzeuger im Referenzjahr erzeugt bzw. die Milchabnehmer im Referenzjahr gekauft hatten. Die Gesamtgarantiemenge für die Gemeinschaft setzte sich grundsätzlich aus den Produktionsmengen in den einzelnen Mitgliedstaaten zusammen. [8]

11. Bei Überschreitung der betrieblichen Referenzmenge wurde eine Zusatzabgabe erhoben. Die Erhebung der Zusatzabgabe machte die Erzeugung von Milch über die betriebliche Referenzmenge hinaus für den betreffenden Milcherzeuger unwirtschaftlich.

12. Nach der Verordnung Nr. 856/84 galt die Zusatzabgabe für Milch ursprünglich nur für einen Zeitraum von fünf Jahren. Sie wurde allerdings zunächst durch die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor [9] und dann durch die Verordnung Nr. 1788/03 weitergeführt, die seit dem 1. April 2004 gilt [10]. Die Regelungen über die Zusatzabgabe sind Teil der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) [11], die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. [12]

B — *Die Verordnung Nr. 1788/2003*

13. Nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003 werden für jeden Mitgliedstaat jährliche nationale Referenzmengen festgelegt. Diese sind in Anhang I der Verordnung Nr. 1788/2003 festgehalten. Nach Art. 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1788/2003 können die im Anhang I zur Verordnung

7 — Die Mitgliedstaaten konnten auch einen Teil ihrer Garantiemenge als nationale Reserve verwenden, durch die es ihnen möglich sein sollte, die betrieblichen Referenzmengen anhand der besonderen Lage bestimmter Erzeuger anzupassen.

8 — Plus 1 %.

9 — ABl. L 405, S. 1 bis 5

10 — Art. 27 der Verordnung Nr. 1788/2003.

11 — ABl. L 299, S. 1 bis 149.

12 — Siehe Art. 66 ff. der Verordnung Nr. 1234/2007.

Nr. 1788/2003 festgelegten nationalen Referenzmengen auf der Grundlage der allgemeinen Marktlage und der besonderen Bedingungen in bestimmten Mitgliedstaaten überprüft werden.

14. Nach Art. 1 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 6 der Verordnung Nr. 1788/2003 werden den Milcherzeugern betriebliche Referenzmengen zugewiesen, die als Summe die nationale Referenzmenge nicht übersteigen. Wenn die nationale Referenzmenge überschritten wird, muss der betroffene Mitgliedstaat nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003 der Gemeinschaft die Zusatzabgabe in entsprechendem Umfang zahlen. In diesem Fall wird die zu entrichtende Zusatzabgabe nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003 vollständig auf die Milcherzeuger aufgeteilt, die zu den jeweiligen Überschreitungen der nationalen Referenzmenge beigetragen haben. Dabei ist nach Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003 der erste Abnehmer der Milch für die Erhebung der Zusatzabgabe von den Erzeugern zuständig.

15. Nach Art. 22 der Verordnung Nr. 1788/2003 gilt die Zusatzabgabe als Intervention zur Regulierung der Agrarmärkte.

III — Vorgeschichte des Rechtsstreits, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

16. Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren haben in den Milchjahren 1995/96 bis 2003/04 und den darauffolgenden Milchjahren die ihnen zugeteilte betriebliche Referenzmenge für Milchlieferungen überschritten. Als erste Abnehmerin der betroffenen Milchlieferungen hat die Cooperativa Milka von den Klägerinnen im Ausgangsverfahren die Zahlung der Zusatzabgabe verlangt. Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren wehren sich gegen die Erhebung der Zusatzabgabe durch die Cooperativa Milka. Vor dem vorlegenden Gericht beantragen sie im Wesentlichen, festzustellen, dass die Cooperativa Milka nicht berechtigt ist, ihnen gegenüber die Zusatzabgabe geltend zu machen. In diesem Zusammenhang stützen sie sich darauf, dass die Verordnung Nr. 1788/2003 ungültig sei. Da das vorlegende Gericht Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 hat, hat es dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Verordnung Nr. 1788/2003, die eine Zusatzabgabe auf die Erzeugung von Milch und Milcherzeugnissen, die die zugewiesene nationale Quote überschreitet, einführt, ohne eine regelmäßige Anpassung der jedem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugeteilten Mengen nach konkreter Prüfung der jeweiligen Erzeu-

gung in Betracht zu ziehen, mit Art. 32 EG und mit den dort vorgesehenen Zielen der GAP - wie der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, der Förderung des technischen Fortschritts durch Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte - vereinbar, wenn dieser Mechanismus auch die italienischen Erzeuger von Milch und Milcherzeugnissen belastet, indem er aufgrund der unangemessenen Vergütung der Produktionsfaktoren sowohl eine angemessene Lebenshaltung als auch die Entwicklung hemmt, weil Italien in Wirklichkeit ein Land mit defizitärer Produktion ist […], das zur Stützung der Industrien der Verarbeitung und Vermarktung von Qualitätserzeugnissen Ausgangsstoffe einführen muss […]?

2. Ist die Verordnung Nr. 1788/2003 mit Art. 33 EG vereinbar, der eine gemeinsame Marktorganisation einführt, gleichzeitig aber auch jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft ausschließt, wohingegen die einheitliche Anwendung der Zusatzabgabe ohne eine wirkliche Unterscheidung zwischen Erzeugern mit defizitärer Produktion und Überschusserzeugern letzten Endes die italienischen Erzeuger diskriminiert, die Angehörige eines Mitgliedstaats mit defizitärer Produktion sind?

3. Ist die Verordnung Nr. 1788/2003 mit Art. 34 EG vereinbar, nach dem bei der Verfolgung der Ziele des Art. 33 EG jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen ist, wohingegen eine solche Diskriminierung durch die Verordnung ausgelöst wird, die für die Zwecke der Zusatzabgabe eine einheitliche Abgabe sowohl von Erzeugern verlangt, die Angehörige von Überschussländern sind, als auch von solchen, die Angehörige von Ländern mit defizitärer Produktion wie Italien sind?

4. Ist die Verordnung Nr. 1788/2003 mit dem in Art. 5 EG verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, der die Maßnahmen der Gemeinschaft auf „das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß“ beschränkt, wohingegen die einheitliche Anwendung der Zusatzabgabe über die Zielsetzung einer gemeinsamen Marktorganisation hinausgeht, weil sie für den Durchschnitt der italienischen Landwirte dauerhaft zu niedriger Produktivität, niedrigen Einkünften und der Notwendigkeit ständiger öffentlicher Unterstützung führt?

IV — Verfahren vor dem Gerichtshof

17. Das Vorabentscheidungsersuchen vom 23. Januar 2008 ist am 28. Januar 2008 beim Gerichtshof eingegangen. Im schriftlichen Verfahren haben die Klägerinnen im Ausgangsverfahren, die Kommission und der Rat Erklärungen eingereicht. An der Sitzung vom 15. Januar 2009 haben die Vertreter einer der Klägerinnen im Ausgangsverfahren, des Rates und der Kommission mit Erklärungen teilgenommen.

V — Vorbringen der Parteien

18. Die *Klägerinnen im Ausgangsverfahren* tragen vor, dass die ursprüngliche nationale Referenzmenge für Italien auf fehlerhaften Daten beruht habe. Die statistischen Daten hätten die effektive Milchproduktion in Italien nicht zutreffend wiedergegeben. Weiter sei nicht berücksichtigt worden, dass die nationale Milchproduktion in Italien den nationalen Bedarf an Milch unterschritten habe und somit defizitär gewesen sei, die nationale Milchproduktion in anderen Mitgliedstaaten dagegen den nationalen Bedarf an Milch überschritten habe. Trotz späterer Anpassungen der nationalen Referenzmenge für Italien wirkten diese ursprünglichen Fehler bis heute fort.

19. Dies führe dazu, dass die nationale Milchproduktion in Italien kaum 60 % des nationalen Bedarfs erfüllen könne und Milch aus anderen Mitgliedstaaten importiert werden müsse. In anderen Mitgliedstaaten dagegen überschreite die nationale Milchproduktion den nationalen Bedarf an Milch deutlich. [13] Da die Zusatzabgabe darauf abziele, die Überproduktion von Milch zu beschränken, müsse sie allerdings diejenigen Milchproduzenten am stärksten treffen, die für die Überproduktion verantwortlich seien.

20. Die Nichtberücksichtigung des Verhältnisses der nationalen Milchproduktion und dem nationalen Bedarf an Milch verstoße zunächst gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 34 EG. Sie führe zu einer Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte. Diese sei objektiv nicht gerechtfertigt, weder aufgrund des Grundsatzes der regionalen Spezialisierung noch aufgrund der Solidarität zwischen den Milchproduzenten. Die Berücksichtigung des nationalen Bedarfs stehe nicht notwendigerweise im Widerspruch zu diesen Grundsätzen. Eine Diskriminierung bestehe weiter darin, dass die Zusatzabgabe bestimmte Unternehmen bei der Entwicklung und der Anpassung an die Anforderungen des Marktes behindere.

13 — Das Verhältnis von nationaler Milchproduktion und nationalem Bedarf an Milch liege in Frankreich bei 125 %, in Deutschland bei 125 %, in Irland bei ca. 360 % und in Dänemark bei 230 %.

21. Weiter liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor. Die Zusatzabgabe betreffe die kleinen Milchproduzenten stärker als die großen Milchproduzenten, da sie sich auf die Rentabilität der kleinen Milcherzeuger stärker auswirke. Die kleinen Milcherzeuger könnten nur durch eine Steigerung der Produktion überleben.

22. Schließlich sei die Zusatzabgabe nicht geeignet, die Ziele der GAP zu erreichen, nämlich eine rationale Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion, ein angemessenes Lebensniveau der landwirtschaftlichen Bevölkerung und angemessene Preise für Lieferungen an die Verbraucher. Das einzige Ziel, das mit der Zusatzabgabe verfolgt werde, sei die Stabilisierung des Milchmarkts, allerdings zulasten der anderen Ziele.

23. Der *Rat* weist zunächst darauf hin, dass bei Festlegung der nationalen Referenzmenge für Italien in Abweichung zu anderen Mitgliedstaaten nicht das Jahr 1981, sondern das Jahr 1983 als Referenzjahr berücksichtigt worden sei, da dieses für Italien günstiger gewesen sei. Weiter seien die nationalen Referenzmengen an die generelle Marktsituation und an die besonderen Bedingungen, die in bestimmten Mitgliedstaaten bestünden, angepasst worden.

24. Nach Auffassung des Rates stellt es keine Diskriminierung dar, dass das Verhältnis zwischen der Milchproduktion in Italien und dem Bedarf an Milch in Italien nicht berücksichtigt werde. Da eine gemeinsame Marktorganisation für Milch bestehe, sei dieser Umstand nicht erheblich.

25. Die Verordnung Nr. 1788/2003 sei auch mit den Zielen der GAP vereinbar. Der Milchmarkt sei von einer erheblichen Überproduktion geprägt und die Stabilisierung des Marktes daher sehr wichtig gewesen. Dieses Ziel mit den anderen Zielen der GAP in Einklang zu bringen, sei ein komplexer Prozess, bei dem der Gemeinschaftsgesetzgeber ein weites Ermessen habe. Zwar sei es nicht zulässig, nur ein Ziel unter Ausschluss der anderen Ziele der GAP zu verfolgen. Die Gemeinschaftsinstitutionen könnten aber einem dieser Ziele zeitweilig den Vorrang einräumen, sofern dies geboten sei.

26. Schließlich werde auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Erstens habe der Gemeinschaftsgesetzgeber in diesem Bereich ein weites Ermessen. Dieses umfasse nicht nur die Art und Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch die Feststellung der Grunddaten, auf die eine Maßnahme gestützt werde. Der Gemeinschaftsgesetzgeber könne sich daher auf globale Feststellungen stützen. Zweitens führe der Umstand, dass die Milchproduktion in Italien national defizitär sei, nicht zu einer Unverhältnismäßigkeit der Verordnung Nr. 1788/2003. Ein Verstoß gegen die Verhältnismäßigkeit könne nur angenommen werden, wenn die gesetzgeberische Entscheidung evident ungeeignet zur Stabilisierung der Märkte gewesen sei. Dies habe das vorlegende Gericht nicht dargelegt.

27. Soweit das Gericht behaupte, dass die Verordnung Nr. 1788/2003 für den Durchschnitt der italienischen Milcherzeuger dauerhaft zu einer niedrigen Produktivität, zu niedrigen Einkünften und zur Notwendigkeit ständiger öffentlicher Unterstützung führe, würde dies durch den Vorlagebeschluss nicht belegt.

28. Nach Auffassung der *Kommission* ist die Verordnung Nr. 1788/2003 mit den Zielen der GAP vereinbar. Zunächst sei für die Ziele der GAP nicht relevant, ob in einem bestimmten Mitgliedstaat ein Gleichgewicht zwischen der Nachfrage und dem Angebot an Milch bestehe, da für Milch eine europäische Marktordnung bestehe. Die Stabilisierungsmaßnahmen des Gemeinschaftsgesetzgebers seien daher auf den gesamten europäischen Markt, nicht auf die nationalen Märkte gerichtet. Weiter habe der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Verordnung Nr. 1788/2003 die weiteren Ziele der GAP berücksichtigt. Die Zusatzabgabe auf Milch sei die effektivste Maßnahme zur Eindämmung der Überproduktion von Milch gewesen. Die Alternative, eine Senkung des Interventionspreises, wäre eine einschneidendere Maßnahme gewesen, da sie sich auf das Einkommen der Milcherzeuger weitaus ungünstiger ausgewirkt hätte. Mit der Zusatzabgabe würden zudem neben der Stabilisierung der Märkte auch andere Ziele der GAP verfolgt. Im Übrigen werde ein Widerspruch zwischen der Verordnung Nr. 1788/2003 und den Zielen der GAP im Vorlagebeschluss nicht dargelegt. Ohnehin könne der Gemeinschaftsgesetzgeber einem der Ziele der GAP zeitweise den Vorrang einräumen, soweit dies aufgrund der Umstände und des wirtschaftlichen Kontextes gerechtfertigt sei. Das schwerwiegende Missverhältnis zwischen dem Angebot und der Nachfrage auf dem Milchmarkt habe den Erlass der Zusatzabgabe gerechtfertigt und rechtfertige diesen immer noch.

29. Auch ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot liege nicht vor. In einer europäischen Marktorganisation sei nicht erheblich, ob auf nationaler Ebene ein Defizit oder ein Überschuss bestehe. Ohnehin sei Italien bei

der Festsetzung seiner nationalen Referenzmengen besonders günstig behandelt worden. Im Zeitraum zwischen dem Milchjahr 1984/85 und dem Milchjahr 2006/07 seien die nationalen Referenzmengen für die zehn Mitgliedstaaten im Durchschnitt um 2 % gefallen, die nationale Referenzmenge für Italien dagegen um 6 % gestiegen. Diese Erhöhung sei allerdings nicht auf einen gestiegenen nationalen Bedarf zurückzuführen, sondern auf spezifische Umstände. Weiter komme darin, dass als Referenzwert an das Produktionsniveau in einem bestimmten Jahr angeknüpft werde, der Grundsatz der regionalen Spezialisierung zum Ausdruck. Dies sei ein Grundprinzip des Gemeinsamen Marktes, nach dem die Produktion an dem Ort in der Gemeinschaft erfolgen solle, der wirtschaftlich am sinnvollsten sei. Mit diesem Grundsatz sei es nicht vereinbar, das Verhältnis zwischen der Produktion und dem Bedarf an Milch auf nationaler Ebene zu berücksichtigen. Ferner sei zu beachten, dass die Marktordnung für Milch durch Produktionsbeihilfen für Landwirte und eine Überschussproduktion gekennzeichnet sei. Vor diesem Hintergrund sei eine gemeinsame Anstrengung aller Milchproduzenten in der Gemeinschaft zu verlangen. Schließlich stelle es keine Diskriminierung dar, dass die Zusatzabgabe unterschiedliche Auswirkungen auf bestimmte Produzenten oder bestimmte Mitgliedstaaten habe. Die Referenzmengen beruhten auf objektiven, auf das zu erreichende Ziel angepassten Kriterien. Durch das Abstellen auf die Produktion in einem Referenzjahr seien die wirtschaftliche Bedeutung der Milcherzeuger und die ihnen gewährten Vorteile zu einem bestimmten Zeitpunkt berücksichtigt worden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der Agrarpolitik einen weiten Ermessensspielraum habe, der nicht nur die Art und Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen umfasse, sondern auch die Feststellung der Grunddaten, auf die eine Maßnahme gestützt werde. Der Gemeinschaftsgesetzgeber könne sich daher auch auf globale Feststellungen stützen.

30. Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werde nicht verletzt. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe aufgrund der ihm obliegenden komplexen Beurteilungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Art ein weites Ermessen. Eine Maßnahme des Gemeinschaftsgesetzgebers sei daher nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet sei. Die Zusatzabgabe sei allerdings geeignet, die Stabilisierung der Märkte durch Einschränkung der Produktionsüberschüsse zu erreichen. Alternative Maßnahmen wären nicht vergleichbar effektiv gewesen.

VI — Antworten auf die Vorlagefragen

31. Mit seinen vier Fragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 1788/2003 [14] rechtmäßig ist und somit Grundlage für die Ansprüche der Cooperativa Milka gegen die Klägerinnen im Ausgangsverfahren sein kann. Das vorlegende Gericht zweifelt an der Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 mit den Zielen der GAP, dem Diskriminierungsverbot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Wesentlicher Ansatzpunkt für diese rechtlichen Zweifel ist, dass bei der Bestimmung der nationalen Referenzmenge für die Mitgliedstaaten nach

14 — Die Fragen des vorlegenden Gerichts beziehen sich allein auf die Verordnung Nr. 1788/2003. Daher werde ich mich auf diese Verordnung beschränken. Die betroffenen Vorschriften der Verordnung Nr. 3950/92 und der Verordnung Nr. 1234/2007 scheinen mir allerdings im Wesentlichen mit denen der Verordnung Nr. 1788/2003 vergleichbar zu sein.

der Verordnung Nr. 1788/2003 das Verhältnis zwischen der Milchproduktion und dem Bedarf an Milch in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht jeweils berücksichtigt werde.

A — *Erste Vorlagefrage*

32. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 1788/2003 mit den Zielen der GAP zu vereinbaren ist. Das vorlegende Gericht verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 32 EG. Die Ziele der GAP, auf die das vorlegende Gericht inhaltlich Bezug nimmt, sind allerdings nicht in Art. 32 EG, sondern in Art. 33 EG niedergelegt. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts ist somit so zu verstehen, dass sie auf die Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 mit den in Art. 33 EG genannten Zielen der GAP gerichtet ist.

33. Wie sich aus Art. 33 Abs. 1 EG ergibt, sind die Ziele der GAP vielfältig. Sie umfassen die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

34. Mit der Erhebung der Zusatzabgabe sollen in erster Linie die strukturellen Überschüsse auf dem Milchmarkt beseitigt werden, um das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in Grenzen zu halten und so ein besseres Marktgleichgewicht zu erreichen. [15] Die Erhebung der Zusatzabgabe dient somit in erster Linie der Stabilisierung der Märkte und somit einem Ziel der GAP.

Vereinbarkeit der Erhebung der Zusatzabgabe mit den Zielen der GAP

35. Soweit die Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 mit den Zielen der GAP deswegen in Frage gestellt wird, weil sie die Stabilisierung der Märkte als einziges Ziel und zulasten der anderen Ziele der GAP verfolge, ist diese Kritik unbegründet.

36. Bei der Bewertung der Ziele, die mit der Zusatzabgabe verfolgt werden, muss berücksichtigt werden, dass ihre Erhebung eng mit weiteren Interventionsmaßnahmen in der Gemeinsamen Marktordnung für Milch zusammenhängt. Wie oben dargestellt [16], wird der Milchpreis durch Interventionsmaßnahmen gestützt. Dadurch und durch weitere Maßnahmen soll den Milcherzeugern eine

15 — Siehe den dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1788/2003. Zur Vorgängerverordnung Nr. 857/84 siehe auch das Urteil vom 17. Mai 1988, Erpelding (84/87, Slg. 1988, 2647, Randnr. 26).

16 — Siehe Nr. 8 dieser Schlussanträge.

angemessene Lebenshaltung ermöglicht werden. Wird Milch ohne Rücksicht auf die tatsächliche Nachfrage und nur in Hinblick auf die Möglichkeit produziert, diese zu einem gestützten Preis verkaufen zu können, besteht — wie die Erfahrung vor Einführung der Zusatzabgabe gezeigt hat — das Risiko, dass der Gemeinschaftshaushalt durch die Erzeugung von Milchseen und Butterbergen an seine Belastungsgrenze geführt wird. Die Stabilisierung der Märkte, auf welche die Zusatzabgabe abzielt [17], soll also auch die Finanzierbarkeit der Maßnahmen zur Stützung der Preise gewährleisten. [18] Sie dient somit auch dazu, den Milcherzeugern eine angemessene Lebenshaltung bei einer vertretbaren Belastung des Gemeinschaftshaushalts zu ermöglichen. Darüber hinaus dient sie einer Rationalisierung der Milcherzeugung. [19] Mit der Zusatzabgabe wird somit nicht lediglich die Stabilisierung des Milchmarkts verfolgt.

37. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch die alleinige Verfolgung einer Stabilisierung der Märkte nicht zwangsläufig einen Verstoß gegen Art. 33 EG begründen würde. Der Gemeinschaftsgesetzgeber verfügt bei der Durchführung der GAP über einen weiten Ermessensspielraum. Dieser entspricht der politischen Verantwortung, die ihm die Art. 32 ff. EG für die Ausgestaltung der GAP übertragen. [20] Zwar muss er im Rahmen dieses Ermessens darauf hinwirken, die (zum Teil gegenläufigen) Ziele der GAP zum Ausgleich zu bringen. [21] Dabei kann er aber dem einen oder anderen Ziel der GAP zeitweilig den Vorrang einräumen, sofern dies aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände geboten ist. [22] Die Grenze des Ermessens ist somit erst dann erreicht, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber eines der Ziele der GAP isoliert in einer Weise verfolgt, welche die Verwirklichung der anderen Ziele (dauerhaft) unmöglich macht.

38. Vor dem Hintergrund der Überproduktion und den strukturellen Überkapazitäten auf dem Milchmarkt ist die Erhebung der Zusatzabgabe zur Stabilisierung der Märkte gerechtfertigt. Dass dieses Ziel nicht unter dauerhaftem Ausschluss der anderen Ziele der GAP verfolgt wird, zeigte sich bereits an der zeitlichen Begrenzung der Verordnung Nr. 1788/2003. [23] Der vorübergehende Charakter der Zusatzabgabe wird auch dadurch bestätigt, dass der Rat am 20. November 2008 erwogen hat, die Zusatzabgabe im Jahr 2015 ganz entfallen zu lassen.

17 — Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 1992, Hierl (C-311/90, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 10).

18 — Urteil Erpelding (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 26).

19 — Urteil Erpelding (in Fn. 15 angeführt, Randnr. 26); Urteil des Gerichts vom 13. Juli 1995, O'Dwyer u. a. (T-466/93, Slg. 1995, II-2071, Randnr. 82).

20 — Priebe, R., in Fn. 2 angeführt, Art. 33, Randnr. 2, weist darauf hin, dass derart weitgesteckte Zielvorgaben wie in Art. 33 EG für andere Politiken der Gemeinschaft nicht vorgesehen sind.

21 — Urteile Hierl (in Fn. 17 angeführt, Randnr. 13), vom 11. März 1987, Rau Lebensmittelwerke u. a./Kommission (279/84, 280/84, 285/84 und 286/84, Slg. 1987, 1069, Randnr. 21), und O'Dwyer u. a. (in Fn. 19 angeführt, Randnr. 80).

22 — Urteile Rau Lebensmittelwerke u. a./Kommission (in Fn. 21 angeführt, Randnr. 21), vom 20. September 1988, Spanien/Rat (203/86, Slg. 1988, 4563, Randnr. 10).

23 — Siehe Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003. Priebe, R., in Fn. 2 angeführt, Art. 33, Randnr. 3, weist zu Recht darauf hin, dass auch längerfristige Prioritäten gesetzt werden dürfen, wenn und solange die wirtschaftliche Situation dies erfordert.

Vereinbarkeit der nationalen Referenzmengen mit den Zielen der GAP

39. Wesentlicher Ansatzpunkt für die Zweifel des vorlegenden Gerichts an der Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 mit den Zielen der GAP ist, dass die nationale Referenzmenge für Italien auf fehlerhaften Daten beruht habe und diese Fehler bis heute fortwirkten. Auch diese Bedenken scheinen mir nicht begründet zu sein.

40. Das Abstellen auf die Produktion in einer Referenzperiode scheint mir nicht unvereinbar mit den Zielen der GAP zu sein.

41. Durch das Abstellen auf die Produktion in einer Referenzperiode wird dem Gedanken der Spezialisierung der Produktion im europäischen Binnenmarkt Rechnung getragen. Nach diesem Gedanken ist einer der wirtschaftlichen Vorteile eines Binnenmarkts, dass die Erzeugung eines Produkts am wirtschaftlich geeignetsten Ort erfolgt. Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren wenden dagegen ein, dass die Höhe der Milchproduktion in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht zwangsläufig ein Anzeichen dafür gewesen sei, wo die Produktion am effektivsten erfolgt sei. Zwar ist die Produktion von Milch sicherlich kein Bereich, in dem die marktwirtschaftlichen Kräfte völlig ungehemmt zur Anwendung kommen. Allerdings stellt die regionale Verteilung der Milchproduktion in der Gemeinschaft in einer Referenzperiode einen vertretbaren Ausgangspunkt dar, der nicht nur die territoriale Spezialisierung, sondern auch weitere Aspekte berücksichtigt, die im Rahmen der GAP zu berücksichtigen sind.

42. Das Abstellen auf ein Referenzjahr berücksichtigt nämlich die Wirtschaftskraft der Milcherzeuger und die Vorteile, welche die Milcherzeuger und die Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Zeitpunkt aus dem System gezogen haben. Durch das Abstellen auf die in einem Referenzjahr erzeugte Milch wird somit gewährleistet, dass den Milcherzeugern in den einzelnen Mitgliedstaaten durch die Erhebung der Zusatzabgabe nicht die Grundlage für eine angemessene Lebenshaltung entzogen wird.

43. Darüber hinaus wird dadurch auch der Gedanke der Solidarität zwischen den Milcherzeugern berücksichtigt. Die Milcherzeuger

werden aus dem Gemeinschaftshaushalt gefördert. Wenn mittels der Zusatzabgabe die Überproduktion auf dem Milchmarkt beschränkt und die Belastung für den Gemeinschaftshaushalt in einem finanzierbaren Rahmen gehalten werden soll, kommt in der Berücksichtigung der nationalen und der betrieblichen Produktion in einer Referenzperiode bzw. in der Steigerung oder Senkung der zugeteilten Referenzmengen im gleichen Verhältnis ein solidarisches Bemühen aller Milcherzeuger in der Gemeinschaft zum Ausdruck. [24]

44. Weiter ist das Verhältnis zwischen der Milchproduktion und dem Bedarf an Milch in Italien meines Erachtens kein Umstand, der vom Gemeinschaftsgesetzgeber beim Erlass der Verordnung Nr. 1788/2003 zwingend zu berücksichtigen war.

45. Zwar kann der Gemeinschaftsgesetzgeber auch im Rahmen einer europäischen Marktorganisation eine regionale Differenzierung vornehmen, soweit diese nach dem betroffenen Produkt, der Marktstruktur oder aus anderen objektiven, für die Verwirklichung der GAP relevanten Gründen geboten ist. Dabei scheint mir auch eine Unterscheidung nach den Territorien der Mitgliedstaaten, auch wenn eine solche naturgemäß in einem gewissen Spannungsverhältnis zu einer Gemeinsamen Marktorganisation steht, nicht grundsätzlich ausgeschlossen zu sein. [25]

46. Die Berücksichtigung der nationalen Nachfrage an einem Produkt stellt aber keinen Grund dar, der im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation zu berücksichtigen ist. Vielmehr steht die Berücksichtigung der nationalen Nachfrage dem Grundsatz der Spezialisierung der Produktion im europäischen Binnenmarkt entgegen. [26] Wie hoch der Bedarf an Milch in einem Mitgliedstaat ist und ob dieser steigt oder fällt, sagt nämlich nichts darüber aus, ob Milch in diesem Mitgliedstaat besonders günstig erzeugt werden kann. Eine Berücksichtigung des nationalen Bedarfs liefe somit Gefahr, die Vorteile, die eine Spezialisierung in einem Binnenmarkt mit sich bringt, einzuschränken.

47. Schließlich kann ich (über die zu Unrecht kritisierte Nichtberücksichtigung des nationalen Bedarfs hinaus) keine weiteren Anhaltspunkte dafür erkennen, dass die Referenzmengen, die nach der Verordnung Nr. 1788/2003 für Italien gelten, auf fehlerhaften Daten beruhen. Der Rat und die

24 — Siehe hierzu Urteile vom 9. Juli 1985, Bozzetti/Invernizzi (179/84, Slg. 1985, 2301, Randnr. 32), Spanien/Rat (in Fn. 22 angeführt, Randnr. 29).

25 — Siehe Nrn. 41 bis 43 dieser Schlussanträge.

26 — Siehe hierzu das Urteil Spanien/Rat (in Fn. 22 angeführt, Randnr. 25) und das Urteil des Gerichts O'Dwyver (in Fn. 17 angeführt, Randnr. 113).

Kommission haben darauf hingewiesen, dass für Italien das Jahr 1983 als Referenzjahr angesetzt wurde, nachdem sich herausgestellt hatte, dass die Daten für das Jahr 1981 unvorteilhaft gewesen wären. Anhaltspunkte dafür, dass die Datengrundlage, auf welche die Verordnung Nr. 1788/2003 gestützt wurde, fehlerhaft war, sind nicht ersichtlich. Dass der Gemeinschaftsgesetzgeber sich auf statistische Daten stützt, stellt keinen Ermessensfehler dar. Nach ständiger Rechtsprechung erstreckt sich das Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers im Bereich der GAP nicht nur auf die Art und Tragweite der zu treffenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten. [27]

Ergebnis

48. Im Ergebnis scheinen mir weder die Erhebung der Zusatzabgabe als solche noch die Nichtberücksichtigung des Verhältnisses zwischen der Milchproduktion und dem Bedarf an Milch in einem Mitgliedstaat bei der Festsetzung der nationalen Referenzmengen unvereinbar mit den Zielen der GAP nach Art. 33 EG zu sein.

27 — Urteil vom 29. Oktober 1980, Roquette Frères/Rat (138/79, Slg. 1980, 3333, Randnr. 25).

B — *Zweite und dritte Vorlagefrage*

49. Mit seiner *zweiten Vorlagefrage* möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 1788/2003 mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist. In diesem Zusammenhang verweist das Gericht auf Art. 33 EG. Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist allerdings in Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG geregelt. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts muss somit so ausgelegt werden, dass sie auf die Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 mit dem in Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG geregelten Gleichheitsgrundsatz gerichtet ist. [28] Mit seiner *dritten Vorlagefrage* möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 1788/2003 aus dem Grund gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG verstößt, weil eine einheitliche Abgabe von Erzeugern in Mitgliedstaaten mit einer Überschussproduktion und einer defizitären Produktion verlangt wird. Die zweite und dritte Vorlagefrage sind somit beide auf die Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 mit dem Gleichheitsgrundsatz nach Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG gerichtet. Ich werde sie daher gemeinsam prüfen.

28 — Soweit der Verweis des vorlegenden Gerichts auf den Gleichheitsgrundsatz in der zweiten Vorlagefrage als Verweis auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz zu verstehen sein sollte, ist darauf hinzuweisen, dass das Diskriminierungsverbot des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes ist, vgl. Urteil vom 25. November 1986, Klensch u. a. (201/85, Slg. 1986, 3477, Randnr. 9).

50. Eine Diskriminierung der italienischen Milcherzeuger sieht das vorlegende Gericht darin, dass bei der Festlegung der nationalen Referenzmenge das Verhältnis zwischen der Milchproduktion und dem Bedarf an Milch in einem Mitgliedstaat nicht berücksichtigt wird. Ich vermag darin keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz zu erkennen.

51. Nach dem in Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG geregelten Gleichheitsgrundsatz ist jede Diskriminierung von Erzeugern oder Verbrauchern in der Gemeinschaft verboten. Das Diskriminierungsverbot untersagt somit, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre. [29]

52. Ich bin bereits oben [30] darauf eingegangen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der GAP über ein weites Ermessen verfügt, das der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Art. 32 ff. EG übertragen. Dieses Ermessen ist auch im Rahmen des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG zu berücksichtigen. [31]

53. Zunächst habe ich Zweifel daran, ob der Umstand, dass das Verhältnis zwischen der Milchproduktion und dem Bedarf an Milch in den einzelnen Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der nationalen Referenzmengen nicht berücksichtigt wird, eine Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte im Sinne des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG darstellt.

54. Der Anwendungsbereich des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist meines Erachtens nicht bereits dann eröffnet, wenn zwei Situationen mit einem ungleichen Element gleich behandelt werden. Vielmehr kann eine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte nur dann angenommen werden, wenn das Element, in dem sich beide Situationen unterscheiden, in Hinblick auf die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Regeln und die mit ihnen verfolgten Ziele relevant ist. [32] Eine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte im Sinne des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG kommt somit meines Erachtens nicht in Betracht, wenn das Verhältnis zwischen der Milchproduktion und dem Bedarf an Milch in den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der Art. 32 ff. EG nicht relevant ist. Dies richtet sich insbesondere nach den Zielen der GAP.

29 — Urteile Hierl (in Fn. 17 angeführt, Randnr. 18), Spanien/Rat (in Fn. 22 angeführt, Randnr. 25).

30 — Siehe Nr. 37 dieser Schlussanträge.

31 — Siehe insbesondere das Urteil vom 21. Februar 1990, Wuidart u. a. (C-267/88 bis C-285/88, Slg. 1990, I-435, Randnr. 14).

32 — Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, S. 357, geht davon aus, dass es eine Gleichartigkeit oder eine Besonderheit der Sachverhalte für sich genommen nicht gebe, sondern dass die Beurteilung des Sachverhalts allein nach Maßgabe des Gegenstands und des Ziels der Vorschrift erfolge.

55. Wie ich oben [33] dargestellt habe, ist die Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen der nationalen Milchproduktion und dem nationalen Bedarf an Milch kein Umstand, der im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung für Milch zwingend berücksichtigt werden muss, sondern vielmehr ein Umstand, der dem Grundsatz der regionalen Spezialisierung entgegensteht und daher in einer gemeinsamen Marktorganisation nicht berücksichtigt werden darf. Meines Erachtens kann bereits aus diesem Grund keine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte im Sinne des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG angenommen werden.

56. Selbst wenn die Nichtberücksichtigung des Verhältnisses zwischen der nationalen Milchproduktion und dem nationalen Bedarf an Milch als Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte im Sinne des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG angesehen werden sollte, wäre diese Gleichbehandlung aus den vorgenannten Gründen objektiv gerechtfertigt.

57. Im Ergebnis ist die Verordnung Nr. 1788/2003 auch mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG vereinbar. [34]

C — *Vierte Vorlagefrage*

58. Mit seiner vierten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung Nr. 1788/2003 mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 Abs. 3 EG vereinbar ist.

Prüfungsmaßstab

59. Nach Art. 5 Abs. 3 EG dürfen Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des EG-Vertrags erforderliche Maß hinausgehen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 Abs. 3 EG findet Anwendung bei Eingriffen der Gemeinschaftsorgane in die Grundrechte des Einzelnen [35] oder in die Interessen der Mitgliedstaaten. [36]

33 — Siehe Nrn. 44 bis 46 dieser Schlussanträge.

34 — Dass die Erhebung der Zusatzabgabe für bestimmte Milcherzeuger schwerwiegende Auswirkungen hat, stellt keine Diskriminierung im Sinne des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG dar. Dies kann allerdings eine Rolle im Rahmen der Verhältnismäßigkeit spielen. Zur Verhältnismäßigkeit siehe Nrn. 58 bis 72 dieser Schlussanträge.

35 — Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 1994, X/Kommission (C-404/92 P, Slg. 1994, I-4737, Randnr. 18).

36 — Priebe, R., in Fn. 2 angeführt, Art. 37, Randnr. 26b.

60. Die Vereinbarkeit einer Maßnahme der Gemeinschaftsorgane mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hängt davon ab, ob die Maßnahme zur Erreichung der zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet, erforderlich und im Verhältnis zum Eingriff in die Rechte des Einzelnen oder zu den Interessen der Mitgliedstaaten angemessen ist. [37] Bei der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen im Bereich der GAP hat sich der Gerichtshof allerdings zum Teil [38] auf die Prüfung beschränkt, ob die Maßnahme zur Erreichung des vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Ziels nicht offensichtlich ungeeignet ist. Diese eingeschränkte Prüfung der Verhältnismäßigkeit hat der Gerichtshof mit dem weiten Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers im Bereich der GAP gerechtfertigt. [39]

61. Dieser Ansatz überzeugt mich nicht. Wie Generalanwältin Sharpston in ihren Schlussanträgen vom 14. Juni 2007 in der Rechtssache Zuckerfabrik Jülich überzeugend ausgeführt hat, wird die richterliche Kontrolle einer Maßnahme des Gemeinschaftsgesetzgebers durch sein weites Ermessen nicht ausgeschlossen. [40] Ich teile ihre Auffassung und möchte ergänzend auf folgende Gesichtspunkte hinweisen.

62. Zunächst leuchtet mir nicht ein, weshalb das weite Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers im Bereich der GAP zwangsläufig dazu führen soll, die dreistufige Prüfung der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit) auf eine einstufige Prüfung der Geeignetheit zu reduzieren. Zwar kann ich die Bedenken nachvollziehen, die gegen eine zu weitgehende Kontrolle der Rechtsakte des Gemeinschaftsgesetzgebers durch den Gerichtshof bestehen. Es ist nicht Rolle des Gerichtshofs, die sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Entscheidungen des Gemeinschaftsgesetzgebers durch eigene

37 — Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, Slg. 1989, 2237, Randnr. 21); Urteil des Gerichts O'Dwyer (in Fn. 19 angeführt, Randnr. 107). In diesem Sinne wird auch Art. 5 Abs. 3 EG verstanden, auch wenn das Erfordernis der Angemessenheit nicht ohne Weiteres aus dem Wortlaut der Vorschrift selbst abzuleiten ist, siehe Schima, B., in: Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag,* Art. 5, 50. Ergänzungslieferung, Randnr. 44.

38 — Der Gerichtshof hat allerdings in einigen anderen Rechtssachen einen strengeren Prüfungsmaßstab angesetzt, so z. B. in den Urteilen vom 27. Juni 1990, Lingenfelser (C-118/89, Slg. 1990, I-2637, Randnrn. 12 bis 14), vom 21. Januar 1992, Pressler (C-319/90, Slg. 1992, I-203, Randnrn. 12 bis 17), und vom 6. Juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Slg. 2000, I-5461, Randnrn. 35 und 36).

39 — Siehe beispielsweise die Urteile Schräder HS Kraftfutter (in Fn. 37 angeführt, Randnr. 22.), vom 13. November 1990, Fedesa (331/88, Slg. 1990, I-4023, Randnrn. 13f.), O'Dwyer (in Fn. 19 angeführt, Randnr. 107).

40 — C-5/06, Slg. 2008, I-3231, Nr. 65: „… Dem Gemeinschaftsgesetzgeber wird damit aber im Landwirtschaftssektor kein Freibrief erteilt. Der Gerichtshof hat die richterliche Kontrolle der Ausübung des weiten Ermessens durch die Gemeinschaftsorgane nicht ausgeschlossen. Soll diese Kontrolle irgendeine Bedeutung haben, so muss der Gerichtshof einschreiten können, wenn, wie hier, die Methode zur Berechnung einer Produktionsabgabe, die als Mittel dienen soll, Erzeuger zu den Kosten heranzuziehen, die der Gemeinschaft durch den Absatz von Produktionsüberschüssen entstehen, offensichtlich zu überhöhten Abgaben führt und die Erzeuger damit unverhältnismäßig belastet."

Entscheidungen zu ersetzen. [41] Diesen Bedenken kann allerdings dadurch begegnet werden, dass die Prüfung darauf beschränkt wird, ob die betroffenen Maßnahmen *offensichtlich* nicht erforderlich oder nicht angemessen sind, und dass bei dieser Prüfung die Einschätzungsprärogative und das weite Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers berücksichtigt werden. [42] Auf diese Weise kann der Respekt des politischen Ausgestaltungsspielraums des Gemeinschaftsgesetzgebers gewährleistet werden.

63. Gegen eine Beschränkung der Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf die offensichtliche Ungeeignetheit einer Maßnahme spricht dagegen, dass die Voraussetzungen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit nicht Ausdruck der Abstufung eines und desselben Gedankens sind, der je nach Intensität der gerichtlichen Kontrolle eingeschränkt oder erweitert werden kann. Vielmehr haben die Prüfung der Erforderlichkeit und der Angemessenheit einer Maßnahme im Vergleich zur Geeignetheit eine eigenständige und für den Individualschutz wesentliche Bedeutung. Erst im Rahmen der Erforderlichkeit und der Angemessenheit werden das vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgte Ziel und die betroffenen Rechte des Einzelnen „ins Verhältnis gesetzt". Wird nur die Geeignetheit einer Maßnahme geprüft, so handelt es sich somit nicht um eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit, sondern lediglich um eine objektive Ermessenskontrolle ohne individualschützende Komponente. [43] Da die Erhebung der Zusatzabgabe geeignet ist, empfindlich in die Rechte der Milcherzeuger einzugreifen, scheint es mir gerade in diesem Bereich wichtig zu sein, die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nicht auf eine objektive Ermessenskontrolle zu beschränken.

64. Im Ergebnis halte ich es nicht für zutreffend, die Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme im Bereich der GAP auf die Prüfung zu beschränken, ob die Maßnahme offensichtlich ungeeignet ist. Ich werde daher im Folgenden prüfen, ob die Erhebung der Zusatzabgabe und die Festsetzung der Referenzmengen in Hinblick auf die vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgten Ziele als offensichtlich ungeeignet, offensichtlich nicht erforderlich oder offensichtlich unangemessen

41 — Zu diesen Bedenken insbesondere aus Sicht des Common Law, siehe Jacobs, F., „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law", in: Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, S. 1 ff., 20, der allerdings darauf hinweist, dass bestimmte Gründe für eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle des Gesetzgebers auf nationaler Ebene in der Ausgestaltung und der geschichtlichen Entwicklung der nationalen Rechtsordnungen liegen und daher nicht notwendigerweise auf die gemeinschaftsrechtliche Ebene übertragbar sind. Siehe auch Schima, B. (in Fn. 37 angeführt), Randnr. 48, der darauf hinweist, dass die primäre Verantwortung für die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dem Gemeinschaftsgesetzgeber zukommt und der Gerichtshof nicht ohne Weiteres seine eigene Auffassung an die Stelle der Ansicht des Gesetzgebers setzen kann.

42 — Siehe hierzu Rivers, J., „Proportionality and discretion in international and European law", in: *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press 2007, S. 114 ff. und S. 120 ff., der insbesondere "policy-choice discretion" und "evidential discretion" unterscheidet.

43 — Siehe hierzu auch von Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, S. 396, der darauf hinweist, dass eine solche Vorgehensweise den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf eine Ermessenskontrolle verkommen lässt.

erscheinen, wobei ich bei diesen einzelnen Prüfungsschritten jeweils die Einschätzungsprärogative und das weite Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers berücksichtigen werde.

Prüfung der Verhältnismäßigkeit

65. Aus den bereits oben genannten Gründen ergibt sich, dass sowohl die Erhebung der Zusatzabgabe als solche [44] als auch die Festsetzung der nationalen Referenzmengen [45] nicht offensichtlich ungeeignet zur Erreichung der Ziele der GAP sind.

66. Weiter vermag ich keine Anhaltspunkte dafür zu erkennen, dass die Erhebung der Zusatzabgabe und die Festsetzung der nationalen Referenzmengenoffensichtlich nicht erforderlich gewesen sind. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn sie unter mehreren für die Erreichung des verfolgten Ziels geeigneten Maßnahmen diejenige ist, die am wenigsten belastend für das betroffene Interesse oder das betroffene Rechtsgut ist. [46]

67. Wie der Rat und die Kommission dargelegt haben, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber insbesondere die Senkung des gestützten Preises als Alternative zur Einführung der Zusatzabgabe erwogen. Er hat sich aber für die Einführung der Zusatzabgabe entschieden, da sich eine Absenkung des gestützten Preises nach seiner Einschätzung weit ungünstiger auf das Einkommen der Milcherzeuger ausgewirkt hätte als die Einführung der Zusatzabgabe.

68. Hinsichtlich der Festsetzung der nationalen Referenzmenge scheidet eine Methode, welche das Verhältnis zwischen der Milchproduktion und dem Bedarf an Milch in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt, als milderes Mittel aus, da sie aus den bereits oben genannten Gründen [47] nicht geeignet wäre, insbesondere den Grundsatz der regionalen Spezialisierung und den Grundsatz der Solidarität zwischen den Milcherzeugern zu berücksichtigen.

69. Schließlich liegt auch kein offensichtlich unangemessenes Verhältnis zwischen den verfolgten Zielen und den verursachten Nachteilen vor.

70. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Gemeinschaftshaushalt aufgrund einer Überproduktion an Milch, die sich nicht an der tatsächlichen Nachfrage, sondern an der Möglichkeit orientierte, die Milch zu einem gestützten Preis zu verkaufen, vor der Einführung der Zusatzabgabe an seine Belastungsgrenze gelangt war. Die Verordnung

44 — Siehe Nrn. 35 bis 38 dieser Schlussanträge.

45 — Siehe Nrn. 39 bis 47 dieser Schlussanträge.

46 — Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1989, Schräder HS Kraftfutter (in Fn. 37 angeführt, Randnr. 21); Urteil des Gerichts O'Dwyer (in Fn. 19 angeführt, Randnr. 107).

47 — Nrn. 39 bis 46 dieser Schlussanträge.

Nr. 1788/2003 dient u. a. dem Ziel, die Kosten für die Stützungsmaßnahmen in einem finanzierbaren Rahmen zu halten. Soweit die Milcherzeuger aufgrund dieser Korrekturmaßnahme in ihren Umsatzmöglichkeiten eingeschränkt werden, ist dies von den Milcherzeugern aufgrund des öffentlichen Interesses einerseits an einer Kontrolle der Erzeugung von Lebensmitteln in einem gewissen Umfang und andererseits an einer Finanzierbarkeit dieser Kontrolle grundsätzlich hinzunehmen. [48]

Ergebnis

71. Soweit das nationale Gericht darauf verweist, dass kleine Milcherzeuger in Italien ohne Erhöhung ihrer Produktion nicht überleben könnten bzw. dauerhaft zu niedriger Produktivität und niedrigen Einkünften verpflichtet und auf ständige öffentliche Unterstützung angewiesen seien, ist auf Folgendes hinzuweisen. Die Erhebung der Zusatzabgabe dient insbesondere auch dazu, die Preisstützungsmaßnahmen in einem finanzierbaren Rahmen zu halten, die den Milcherzeugern eine angemessene Lebenshaltung garantieren sollen. Ohne den Stützungsmechanismus würde bei einem weitgehend homogenen Massenprodukt wie Milch der Wettbewerb voraussichtlich in erster Linie über den Preis ausgetragen werden. Da kleine Milcherzeuger tendenziell weniger Skaleneffekte erzielen können als große Milcherzeuger, würde eine Aufhebung der betrieblichen Referenzmengen eher die großen Milcherzeuger begünstigen. Durch die Erhebung der Zusatzabgabe wird somit das Funktionieren eines Systems gewährleistet, das auch kleineren Milcherzeugern eine angemessene Lebenshaltung ermöglicht. Bereits aus diesem Grund kann die Festsetzung der Referenzmenge nicht als offensichtlich unangemessene Belastung der kleinen Milcherzeuger angesehen werden. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die primärrechtlichen Bestimmungen über die GAP nicht als Ziel haben, die am wenigsten rentablen Unternehmen zu begünstigen.

72. Die Verordnung Nr. 1788/2003 scheint mir somit nicht unverhältnismäßig in die Rechte oder Interessen der Milcherzeuger einzugreifen und somit mit Art. 5 Abs. 3 EG vereinbar zu sein. [49]

D — *Zusammenfassung*

73. Zusammenfassend stelle ich fest, dass die Verordnung Nr. 1788/2003 weder gegen die Ziele der GAP noch gegen das Diskriminierungsverbot, noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

48 — Urteil O'Dwyer (in Fn. 19 angeführt, Randnr. 89).

49 — So auch das Urteil vom 25. März 2004, Cooperativa Lattepiù u. a. (C-231/00, C-303/00 und C-451/00, Slg. 2004, I-2869, Randnr. 73), zur Verordnung Nr. 3950/92.

VII — Ergebnis

74. Nach alledem sind die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen meines Erachtens wie folgt zu beantworten:

Die Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor ist mit den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik nach Art. 33 EG, dem Grundsatz der Gleichbehandlung nach Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, auch wenn die nationalen Referenzmengen nicht an das Verhältnis zwischen der Milchproduktion und dem Bedarf an Milch in einem Mitgliedstaat angepasst werden.