# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED

vom 12. Juli 2001 [1]

## I — Einleitung

1. In dieser Rechtssache hat der High Court of Ireland dem Gerichtshof drei Vorabentscheidungsfragen zur Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor [2] vorgelegt. Diese Fragen betreffen die Zulässigkeit einer nationalen Maßnahme, die zur Folge hat, dass bei der Veräußerung eines Milchviehbetriebes ein Teil der dem Betrieb zustehenden Milchquote nicht auf den Erwerber des Betriebes übergeht, sondern der nationalen Reserve hinzugerechnet wird. Eine solche Maßnahme wird in dieser Rechtssache als Claw-back bezeichnet [3].

## II — Rechtlicher Rahmen

2. Die Regelung über die Erhebung einer Zusatzabgabe auf Milch wurde am 1. April 1984 durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse [4] eingeführt [5]. Diese Zusatzabgabe dient laut Artikel 5c der Verordnung in der geänderten Fassung „zur Regulierung des Wachstums der Milcherzeugung unter Berücksichtigung der Erfordernisse notwendiger struktureller Entwicklungen und Anpassungen und der unterschiedlichen Lage in den Mitgliedstaaten, Regionen oder Erzeugungsgebieten der Gemeinschaft". Jedem Milcherzeuger stand aufgrund der Verordnung, sofern er bestimmte Voraussetzungen erfüllte, eine Milchquote [6] zu.

3. Die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse [7] brachte weitere Regeln. Artikel 7 dieser Verordnung lautete:

„(1) Im Falle des Verkaufs, der Verpachtung oder der Übertragung eines Be-

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — ABl. L 405, S. 1.

3 — Wörtlich bedeutet das Einziehen. Das vorlegende Gericht benutzt auch den Ausdruck „siphoning off" („Abziehen").

4 — Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 196, S. 4).

5 — ABl. L 90, S. 10.

6 — Die Verordnung spricht von Referenzmenge.

7 — ABl. L 90, S. 13.

triebes in Erbfolge wird die entsprechende Referenzmenge nach festzulegenden Modalitäten ganz oder teilweise auf den Käufer, Pächter oder Erben übertragen.

...

(3) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Teil der betreffenden Mengen auf die in Artikel 5 genannte Reserve übertragen wird."

Diese Verordnung wurde mit Wirkung zum 1. April 1993 aufgehoben.

4. Aufgrund der Verordnung Nr. 3950/92 wurde diese Regelung bis zum 1. April 2000 beibehalten [8]. Artikel 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Bei den Erzeugern von Viehmilch wird für weitere sieben aufeinander folgende Zeiträume von zwölf Monaten ab 1. April 1993 eine zusätzliche Abgabe auf die Mengen Milch oder Milchäquivalent erhoben, die in dem jeweiligen Zwölfmonatszeitraum an einen Abnehmer geliefert oder direkt an den Verbraucher verkauft wurden und eine bestimmte Referenzmenge überschreiten. Die Abgabe wird auf 115 v. H. des Milchrichtpreises festgesetzt."

5. Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 bestimmt:

„Die einzelbetriebliche Referenzmenge entspricht der am 31. März 1993 zur Verfügung stehenden Menge, die gegebenenfalls für jeden der betreffenden Zeiträume angepasst wird, damit die Summe der einzelbetrieblichen Referenzmengen gleicher Art die entsprechenden in Artikel 3 genannten Gesamtmengen nicht überschreitet, wobei Kürzungen zur Aufstockung der einzelstaatlichen Reserve gemäß Artikel 5 zu berücksichtigen sind."

6. Die Verordnung Nr. 3950/92 hat zugleich das System einer nationalen Reserve aufrechterhalten. Für ein richtiges Verständnis dieses Systems verweise ich auf die dreizehnte Begründungserwägung, wo es heißt: „Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Durchführung dieser Verordnung voraussetzt, dass eine einzelstaatliche Reserve vorhanden ist, der alle Mengen zuzuführen sind, die der einzelbetrieblichen Zuteilung nicht oder nicht mehr unterliegen. Die Mitgliedstaaten können sich vor die Notwendigkeit gestellt sehen, über Referenzmengen zu verfügen,

8 — Die Verordnung (EG) Nr. 1256/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Änderung der Verordnung Nr. 3590/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 160, S. 73) verlängert die Geltungsdauer des Systems erneut, diesmal bis zum 1. April 2008.

um besonderen Situationen gerecht zu werden, die nach objektiven Kriterien festgelegt sind. Die Mitgliedstaaten sind hierzu zu ermächtigen, die einzelstaatliche Reserve insbesondere aufgrund einer linearen Kürzung der gesamten Referenzmengen zu bilden." Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 [9] bestimmt insbesondere:

„Ein Mitgliedstaat kann unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 3 Absatz 2 Unterabsätze 2 und 3 im Rahmen der in Artikel 3 genannten Mengen nach einer linearen Verringerung der Gesamtheit der einzelbetrieblichen Referenzmengen die einzelstaatliche Reserve aufstocken, um Erzeugern, die nach objektiven, im Einvernehmen mit der Kommission festgelegten Kriterien bestimmt werden, zusätzliche oder spezifische Mengen zuzuteilen."

7. Zum Schluss sei Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 wiedergegeben:

„(1) Die Referenzmenge eines Betriebs wird bei Verkauf, Verpachtung oder Vererbung nach Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der für die Milcherzeugung verwendeten Flächen oder nach anderen objektiven Kriterien und gegebenenfalls einer Vereinbarung zwischen den Parteien festgelegt werden, mit dem Betrieb auf die Erzeuger übertragen, die den Betrieb übernehmen. Der Teil der Referenzmenge, der gegebenenfalls nicht mit dem Betrieb übertragen wird, wird der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen.

Die gleichen Bestimmungen gelten für sonstige Fälle von Übertragungen mit vergleichbaren rechtlichen Folgen für die Erzeuger. ..."

8. Zur Durchführung dieser Gemeinschaftsvorschriften wurden in Irland — für den dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Sachverhalt — die European Communities (Milk Quota) Regulations [10] 1995 erlassen. Artikel 4 Nummer 19 dieser Verordnung bestimmte, dass bei Übertragung eines Betriebes die Milchquote mit überging. Der Minister für Landwirtschaft und Ernährung (nachstehend: Minister) kann zugleich bestimmen, in welchen Fällen ein Teil der Quote nicht mit dem Betrieb übergeht und der nationalen Reserve zugeschlagen wird (Claw-back). Er legt dies in einer Mitteilung fest, die in einer inländischen Zeitung veröffentlicht wird.

9. Seit Oktober 1995 hat der Minister eine Reihe von Claw-back-Maßnahmen aufgrund der vorstehend genannten Verordnung getroffen. Insbesondere hat der Minister mit der in der Presse am 19. März 1998 veröffentlichten Mitteilung Nr. 266/19 eine Claw-back-Maßnahme festgelegt, der zufolge bei Verkauf oder Ver-

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

10 — Statutory Instrument Nr. 266 von 1995.

pachtung eines Milchviehbetriebes ein Vomhundertsatz von 20 % der Milchquote nicht mit dem Betrieb übergeht, sondern der nationalen Reserve zugeschlagen wird. Diese Mitteilung wurde — wie alle vorangegangenen Mitteilungen über Claw-back — durch die Mitteilung Nr. 266/20 ersetzt, die am 4. April 1998 in der Presse veröffentlicht wurde. Die Änderung hing unter anderem mit Fragen zusammen, die in Zusammenhang mit der richtigen Anwendung des Claw-back auf Vorgänge aufgetreten waren, die um den 19. März 1998 herum ihren Abschluss gefunden hatten. In kurzen Worten: Der Minister hatte auf alle Verkäufe oder Verpachtungen von Grund und Boden nach dem 19. März 1998 einen Claw-back von 20 % der Milchquote angewandt.

## III — Sachverhalts- und Verfahrensrahmen

10. Die Fragen stellen sich in einem Verfahren zwischen G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power und H. Duncan einerseits und dem irischen Minister für Landwirtschaft und dem Attorney General andererseits.

11. Herr Mulligan, der erste Kläger, ist ein ehemaliger Milchprodukterzeuger, der sich im April 1998 wegen einer rheumatischen Arthritis genötigt sah, seinen Betrieb zu verkaufen. Es handelte sich um einen Familienbetrieb, der an Herrn Sullivan, einen benachbarten Grundstückseigentümer, verkauft wurde. Der Wert des Betriebes von Herrn Mulligan wurde durch die Anwendung des Claw-back von 20 % durch den Minister nachteilig beeinflusst. Herr Mulligan hatte eine Milchquote von 50 915 Gallonen, die an einen Betrieb von ungefähr 115 acres in Clonin Rhode im County von Offaly gebunden war.

12. Herr Sullivan, der zweite Kläger, ist Eigentümer benachbarter Grundstücke in Clonin Rhode im County von Offaly. Er erwarb im April 1998 den Grund und Boden und die Milchreferenzmenge vom ersten Kläger. Nach Abschluss des Kaufes wandte der Minister einen Claw-back von 20 % auf die Milchreferenzmenge an. Als Folge des Claw-back von 20 % wurde für den Betrieb ein (niedrigerer) Preis von 438 000 IEP bezahlt. Die betreffenden Ländereien wurden auf den Namen von P. Sullivan eingetragen, dem Sohn des zweiten Klägers.

13. Herr Power, der dritte Kläger, ist ein Milchprodukterzeuger und Eigentümer von 125 acres in Garrynoe Ballingarry Thurles im County von Tipperary. Er war Inhaber einer Milchquote von 38 000 Gallonen, die an seinen Betrieb gebunden war. Wegen seines schlechten Gesundheitszustandes und steigender Schulden wurde ein Teil seines Bodens im oder um den März 1998 über eine Versteigerung zum Kauf angeboten. Eine Reihe von Käufern zeigte Interesse. Mit dem Inkrafttreten der Mitteilung Nr. 266/20 im April 1998 schwand das Interesse potenzieller Käufer, und er sah sich gezwungen, seine Milchquote mit Hilfe eines Neustrukturierungsplans für weniger Geld dem Käufer seiner Milch, einer Genossenschaftsmolkerei, zu übertragen.

14. Herr Duncan, der vierte Kläger, war Eigentümer eines Betriebes von ungefähr 55 acres und einer Milchreferenzmenge von

59 000 Gallonen in Mount Alexander Gorey im County von Wexford. Er hatte das Land in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zum Marktpreis gekauft. Anfang 1998 beschloss er, die Milcherzeugung einzustellen und seinen Boden nebst seiner Milchquote zu verpachten. Infolge der Einführung des Claw-back von 20 % wäre er Gefahr gelaufen, die Kürzung von 20 % zweimal nacheinander auf sich angewandt zu sehen, wenn er Boden und Milchquote eine Zeit lang verpachtet und dann verkauft hätte. Er glaubte daher, keine andere Wahl zu haben, als Boden und Milchquote zu verkaufen, statt sie zu verpachten. Nach dem Verkauf erfuhr er, dass der Claw-back von 20 % zu einem beträchtlich niedrigeren Verkaufserlös geführt hatte.

15. Die vier Kläger des Ausgangsverfahrens bezweifeln die Rechtsgültigkeit der Mitteilung Nr. 266/20 und haben Klage bei Gericht erhoben, mit der sie die Herstellung des alten Zustands einschließlich Schadensersatz und Zinsen verlangen.

16. In diesem Verfahren hat der High Court of Ireland mit Beschluss vom 30. Juli 1999, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 18. August 1999, folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 des Rates so auszulegen, dass ein Mitgliedstaat bestimmen darf, dass ein Teil einer mit dem Betrieb verbundenen Referenzmenge im Fall des Verkaufs oder der Verpachtung nicht mit dem Betrieb auf die übernehmenden Erzeuger übertragen werden darf, sondern stattdessen durch Einziehung oder „Absonderung" oder eine ähnliche Abzugsregelung der einzelstaatlichen Reserve zuzuschlagen ist?

2. Falls die erste Frage zu bejahen ist: Unterliegt das Verfahren, das der Mitgliedstaat für den Erlass einer solchen Bestimmung wählt, nur den Grundsätzen des nationalen Rechts, oder gelten für dieses Verfahren die Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts einschließlich des Grundsatzes der Rechtssicherheit?

3. Falls die erste Frage zu bejahen ist und für das nationale Verfahren Gemeinschaftsrecht gilt: Verstößt ein nationales Verfahren, bei dem der Mitgliedstaat die zuständige Behörde im Wege der Verordnung zu einer Regelung ermächtigt, in welchen Fällen der Übertragung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/52 des Rates ein Teil der Milchquote nicht mit dem Betrieb übertragen werden darf, sondern der einzelstaatlichen Reserve zuzuschlagen ist, und bei dem diese Festlegung im Wege einer Bekanntmachung der Verwaltung erfolgt, die in einer inländischen Zeitung zu veröffentlichen ist, gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit im Gemeinschaftsrecht?

## IV — Der Kontext dieser Rechtssache

*Das System der Zusatzabgabe: ein stabiles System*

17. Das System der Zusatzabgabe wurde zum 1. April 1984 eingeführt, um die Milcherzeugung in der Gemeinschaft zu meistern. Mit der Einführung einzelbetrieblicher Milchquoten sollte die Milcherzeugung auf bestehende Milchviehbetriebe begrenzt und der Entstehung neuer Betriebe entgegengewirkt werden. Einzelbetriebliche Milchquoten legen die Milchmenge fest, die ein Milchviehhalter erzeugen darf, ohne dass ihm eine zusätzliche — für ihn nachteilige — Abgabe auferlegt wird. Die Größe der einzelbetrieblichen Milchquoten wurde grundsätzlich anhand der Milcherzeugung eines Betriebes in der Vergangenheit festgelegt.

18. Das System ist durch Stabilität gekennzeichnet. Die Milcherzeugung wurde auf der Ebene sowohl der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten als auch des einzelnen Milchviehbetriebs festgelegt. Ich ergänze, dass die Festlegung nicht vollständig ist. Erstens ist das System zeitlich begrenzt; 1984 war ein Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen. Zweitens muss der Umfang der gesamten Milcherzeugung im Verhältnis zur Nachfrage nach Milcherzeugnissen auf dem Markt gehalten werden. Das hat zur Folge, dass bestimmte, häufig jährliche Schwankungen in der Größe der einzelbetrieblichen Milchquoten diesem System der Zusatzabgabe immanent sind. Drittens soll die Begrenzung der Milcherzeugung nicht dazu führen, dass eine weitere Entwicklung des Milchviehhaltersektors unmöglich wird. Unter besonderen Umständen können dann auch Milcherzeugungsrechte erworben werden, die nicht oder nicht ganz auf der Erzeugung in der Vergangenheit beruhen. Hierfür kann ein Teil der den Mitgliedstaaten zugeteilten Milcherzeugungsrechte eingesetzt werden.

19. Alle diese Nuancen ändern aber nichts an dem Hauptkennzeichen des Systems: Stabilität. Die Stabilität folgt bereits aus der Zielsetzung des Systems, ist aber noch stärker geworden, weil das System der Zusatzabgabe, das ursprünglich eine Laufzeit von fünf Jahren hatte, ohne allzu starke Veränderungen bis auf den heutigen Tag bestehen geblieben ist.

20. Es war meines Erachtens unausweichlich, für die Bewältigung der Milcherzeugung ein System einzuführen, das sich durch Stabilität auszeichnet. Das System ist ja in erster Linie für den Milchviehhalter gedacht. Dieser muss seine betrieblichen Entscheidungen unter angemessen sicheren Umständen treffen können. Investitionen in einen Milchviehbetrieb wie der Kauf von Flächen, der Bau eines Stalles oder die Anschaffung von Vieh führen ja nicht unmittelbar zu Erträgen. Ein Milchviehhalter kann nicht vom einen auf den anderen Tag den Umfang seiner Erzeugung ändern, ohne dass dies mit großen Risiken für die Kontinuität seines Betriebes verbunden wäre.

21. Ich betone die Notwendigkeit von Stabilität, weil diese Anforderungen an die Eingriffe des Staates stellt. Ich gehe darauf noch ausführlicher ein. Die Notwendigkeit von Stabilität unterscheidet das System der Zusatzabgabe von anderen Unterbereichen der gemeinsamen Agrarpolitik, bei denen die Möglichkeit einer effektiven und flexiblen Anpassung öffentlicher Maßnahmen an einen sich schnell verändernden Markt zu Recht im Vordergrund steht. Ich denke hier etwa an das System der Ausfuhrerstattungen, das für Händler gilt, die Agrarerzeugnisse auf dem Weltmarkt absetzen und die gewohnt und imstande sind, mit einer schnell wechselnden Marktsituation fertig zu werden.

*Die Entwicklung des Systems*

22. Dieses stabile System hat sich übrigens im Laufe der Jahre gut entwickelt. Die rechtliche, aber auch die wirtschaftliche Bedeutung der Milchquote war ursprünglich begrenzt auf das Ziel, wegen dem die Milchquote eingeführt worden war, nämlich die Begrenzung des Umfangs der Milcherzeugung in einem Betrieb und als Grundlage für die Abgabe.

23. In engem Zusammenhang mit diesem Ziel sind Regeln für die Übertragbarkeit dieser Milchquoten aufgestellt worden: Sie sind grundsätzlich nur zusammen mit dem Boden übertragbar, für den sie gelten. Die Milchquoten gehören mit anderen Worten zum Betrieb der Milchviehhaltung. Wenn ein Betrieb übertragen wird, geht die Milchquote ohne weiteres mit über. In dieser Weise hat der Gemeinschaftsgesetzgeber verhindern wollen, dass das System der Zusatzabgabe zur Konzentrierung der Milchviehhaltung bei einigen großen Produzenten führt, die ja über das Geld verfügen, um Milchquoten aufzukaufen. Das würde wiederum zu einer Intensivierung der Milcherzeugung führen.

24. Nach und nach bekamen die Milchquoten auch noch eine andere gesellschaftliche Funktion [11]. Ohne dass das System der Zusatzabgabe das ursprünglich bezweckt hätte — und auch ohne dass dem eine Änderung des Systems zugrunde gelegen hätte —, entwickelten sich diese Milchquoten zu geldwerten Vermögensbestandteilen. Sie wurden mitbestimmend für den Wert des Bodens und den Wert des Betriebes, zum Beispiel auch für Banken bei Hypothekendarlehen oder bei Kreditgewährung. Auch wurden die Milchquoten selbst Gegenstand von Handelsgeschäften. Sie konnten zum Beispiel verpachtet oder auf Zeit übertragen werden.

25. Im Laufe der Jahre wurden darüber hinaus die Regeln der Übertragbarkeit der Milchquoten geschmeidiger ausgestaltet, übrigens ohne dass die Hauptregel

11 — Vgl. auch die in diesem Punkt aufschlussreichen Schlussanträge von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer zum Urteil vom 17. Dezember 1998 in der Rechtssache C-186/96 (Demand, Slg. 1998, I-8529).

selbst — Milchquote folgt dem Boden — angetastet worden wäre. Bereits 1988 [12] wurde eine erste Ausnahme von dieser Hauptregel möglich bei Grundübertragungen an die öffentliche Hand und/oder zum allgemeinen Nutzen und in bestimmten Fällen bei Ablauf eines Pachtvertrags. Die Verordnung Nr. 3950/92 sieht weitere Ausnahmen vor. So erlaubt Artikel 6 Absatz 1 dieser Verordnung die zeitweilige Übertragung von Milchquoten, wenn der Erzeuger, der über die Milchquote verfügt, nicht vorhat, sie zu nutzen. Diese zeitweilige Übertragung wird gewöhnlich als Leasing der Milchquote bezeichnet. Ferner sieht Artikel 8 der Verordnung Nr. 3950/92 die Möglichkeit der Übertragung der Milchquote ohne Boden „[i]m Hinblick auf die Umstrukturierung der Milcherzeugung auf nationaler oder regionaler Ebene oder auf Ebene der Erfassungszonen oder zur Verbesserung der Umweltbedingungen ...“ vor. Diese geschmeidigeren Gestaltungen hatten nicht nur Bedeutung für Übertragungen von Boden und Milchquoten, sondern trugen auch zum selbständigen Vermögenswert der Milchquote bei.

*Staatliche Intervention*

26. Die Stabilität des Systems — und auch der einzelbetrieblichen Milchquote — stellt Anforderungen an die staatliche Intervention. Der Staat kann nicht plötzlich und unerwartet in ein stabiles System eingreifen. Die Milcherzeuger können erwarten, dass das ihnen zustehende Recht auch längerfristig wertbeständig ist. Darin unterscheiden sie sich von dem zuvor genannten Händler, der Agrarprodukte auf dem Weltmarkt absetzt und dabei Ausfuhrerstattungen in Anspruch nimmt, von denen er weiß, dass sie jeden Augenblick anders aussehen können. Ein plötzliches und unerwartetes Eingreifen in einzelbetriebliche Milchquoten gefährdet auch die Dynamik der Milchviehhaltung, weil die Risiken zu groß würden und niemand mehr bereit wäre, die erforderlichen Investitionen vorzunehmen.

27. Der Staat bedarf zunächst einer ausdrücklichen und unzweideutigen Befugnis zum Eingreifen. Ein Eingriff in die Höhe der Milchquote hat ja für den Berechtigten weitgehende Folgen. Seine Betriebsführung wird unmittelbar berührt, und der Eingriff hat unmittelbare Auswirkungen auf seine Vermögenssphäre, weil die Milchquote einen Vermögenswert darstellt.

28. Die Forderung einer Rechtsbefugnis, um in eine einzelbetriebliche Milchquote eingreifen zu können, ergibt sich auch aus dem Schutz des Eigentumsrechts. Wie ich ausgeführt habe, hat die Milchquote im Laufe ihres Bestehens die Natur eines selbständigen Vermögensbestandteils bekommen, der auf dem Markt Geld einbringt. Auf den ersten Blick sind die Quoten damit auch zu Vermögensgegenständen geworden, an denen der Berechtigte ein Eigentumsrecht geltend machen kann. Der Berechtigte erhält damit unter anderem auch den Schutz des Artikels 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Ich weise darauf hin,

12 — Vgl. Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12).

dass auch Artikel 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [13] die Achtung des Eigentums verankert. Nach dem heutigen Stand des Gemeinschaftsrechts hat indessen diese Charta keine bindende Wirkung.

29. Die zweite Anforderung, die an öffentliche Eingriffe zu stellen ist, ergibt sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit. Selbst wenn der Staat an sich rechtlich zum Eingriff befugt ist, steht damit noch nicht fest, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen ein Eingriff zulässig ist. Ich möchte als Grundsatz festhalten, dass, je tiefer der Staat in eine Milchquote eingreift, dieser Eingriff umso mehr Voraussetzungen erfüllen muss. Der Eingriff des Staates muss mit anderen Worten verhältnismäßig sein. Die Zulässigkeit eines Eingriffs der öffentlichen Gewalt in ein stabiles System wird in dieser Sichtweise durch das Maß bestimmt, in dem das berechtigte Vertrauen des Milcherzeugers beachtet wird.

30. Im Zusammenhang mit diesem gerechtfertigten Vertrauen ist es wichtig, dass die Milchquote ein von der öffentlichen Gewalt verliehenes Recht ist, das grundsätzlich auch wiedereingezogen werden kann. Einerseits ist das System der Zusatzabgabe durch Stabilität gekennzeichnet, andererseits wird in den verschiedenen Gemeinschaftsverordnungen die zeitliche Begrenzung dieses Systems stets nachdrücklich betont. Ein Milcherzeuger darf nicht davon ausgehen, dass das ihm verliehene Recht auf eine abgabenfreie Milchmenge Ewigkeitswert hat. Es besteht immer eine Gefahr, dass die öffentliche Gewalt eingreift. Bei der Frage, ob eine berechtigte Erwartung eines Milcherzeugers enttäuscht worden ist, ist entscheidend, ob die Gefahr einer bestimmten Form eines öffentlichen Eingriffs vernünftigerweise vom Milchviehhalter in Rechnung gestellt werden muss, mit anderen Worten, ob der Eingriff vorhersehbar ist. Wenn der Milchviehhalter mit dem Eingriff hat rechnen können, muss er die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um den Schaden, der durch den Eingriff verursacht wurde, zu begrenzen. Auf das System der Zusatzabgabe bezogen, heißt das, dass ein Milchviehhalter seinen Betrieb so strukturieren muss, dass er — begrenzte — Anpassungen der Milchquote nach unten problemlos auffangen kann. Der Umfang der Milchquote ist ja keine feste Größe. Auch bei der Veräußerung oder dem Erwerb von Grund und Boden, der mit einer Milchquote verbunden ist, muss der Milchviehhalter diese begrenzten Unsicherheiten in Rechnung stellen, die in den Bodenpreisen zum Ausdruck kommen können.

31. Der Staat kann weiter dafür Sorge tragen, dass die materiellen Folgen seines Eingreifens beschränkt bleiben. Erstens ist der Umfang des Eingriffs selbst entscheidend. Der Staat kann die Milchquote mit einem verhältnismäßig geringen Vomhundertsatz herabsetzen. Damit sorgt er dafür, dass die Maßnahme eher der Forderung der Verhältnismäßigkeit gerecht wird. Zudem kann ein an sich unzulässiger Eingriff doch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wieder entsprechen. Ich denke an erster Stelle an das Angebot einer (finanziellen) Entschädigung. Wenn ein Milchviehhalter mit einem (unerwarteten) Eingriff in seine Milchquote konfrontiert wird, der starke Auswirkungen auf seine

13 — ABl. 2000, C 364, S. 1.

Betriebsführung hat, kann ein finanzielles Entgegenkommen die Folgen natürlich erheblich abmildern. Zweitens kann eine Übergangsfrist Linderung schaffen. Wenn eine Kürzung der Milchquote nicht unverhofft, sondern mit einer Frist erfolgt, kann der Milchviehhalter auch seine Betriebsführung allmählich anpassen.

32. Abschließend möchte ich hier noch auf etwas anderes hinweisen. Der Eingriff muss unter dem Blickwinkel des allgemeinen Interesses gerechtfertigt werden. Die Verordnung Nr. 3950/92 erkennt einige Gründe des allgemeinen Interesses an. Ich verweise insoweit auf Artikel 8 der Verordnung, der die Umstrukturierung der Milcherzeugung und die Verbesserung der Umweltbedingungen nennt. Ansonsten haben die Mitgliedstaaten einen großen Ermessenspielraum. So bilden in Artikel 5 der Verordnung „objektive Kriterien" eine ausreichende Grundlage für die Zuteilung zusätzlicher Mengen an bestimmte Erzeuger und damit für die Herabsetzung der Milchquote anderer Milchviehhalter. Auch Artikel 7 der Verordnung benutzt den Begriff der objektiven Kriterien. Der große Ermessenspielraum hängt mit der Erwägung zusammen, dass das System der Zusatzabgabe der Entwicklung der Milchviehhaltung so wenig wie möglich im Wege stehen soll.

## V — Maßgebende Rechtsprechung

33. In Teil IV dieser Schlussanträge habe ich den Kontext der Rechtssache geschildert. Viele der von mir angeführten Gesichtspunkte sind auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts zur Sprache gekommen. In Fortführung des Teils IV meiner Schlussanträge gehe ich zunächst ein auf Aspekte, die für das Bestehen einer Rechtsbefugnis zum Eingriff in eine einzelbetriebliche Milchquote von Belang sein können. Diese Aspekte haben insbesondere Bedeutung für die erste Frage des vorlegenden Gerichts. Sodann kommen im Zusammenhang der Beantwortung der zweiten Frage die Rechtsgrundsätze zur Sprache, die die Ausübung der Befugnis begrenzen können.

### *Eine rechtliche Eingriffsbefugnis*

34. Das System der Zusatzabgabe ist Teil der gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere der gemeinsamen Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse. Die Befugnisse des Gemeinschaftsgesetzgebers in diesem Bereich zeichnen sich durch einen weiten Beurteilungsspielraum [14] und ein großes Maß an Flexibilität aus.

35. Das System der Zusatzabgabe soll, wie sich aus den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 3950/92 ergibt, ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Milcherzeugnismarkt herbeiführen und die strukturelle Überschusssituation verringern, soll aber zugleich auch strukturelle Entwicklungen und

14 — Ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, vgl. u. a. Urteil vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-22/94 (Irish Farmers Association u. a., Slg. 1997, I-1809).

Verbesserungen auf dem Milcherzeugnismarkt nicht behindern.

36. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes müssen die Gemeinschaftsorgane bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik ständig den Ausgleich sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände, die den Gegenstand ihrer Beschlussfassung bilden, dies gebieten [15]. Im Urteil Crispoltoni u. a. [16] hat der Gerichtshof hierzu festgestellt: „[D]ie Wirtschaftsteilnehmer [dürfen]... nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können. Dies gilt insbesondere auf einem Gebiet wie dem der gemeinsamen Marktorganisationen, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt. Daraus folgt, dass sich die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorteils berufen können, der sich für sie aus der Einführung der gemeinsamen Marktorganisation ergibt und der ihnen zu einem bestimmten Zeitpunkt zugute gekommen ist."

37. Die Milchquoten sind mehrfach geändert worden, um sie an geänderte Marktverhältnisse anzupassen. Verringerungen von Milchquoten sind beim Gerichtshof mehr als einmal zur Sprache gekommen. Der Gerichtshof sieht dies — grundsätzlich, auf die von ihm vorgenommenen Begrenzungen komme ich später zurück — als passendes Instrument an. Im Urteil Irish Farmers Association u. a. [17] hat der Gerichtshof eine Kürzung von 4,5 %, im Urteil Demand [18] eine Kürzung von 4,74 % gebilligt.

38. Der Gerichtshof misst dabei den Entzug der Milchquote in folgender Weise am Eigentumsrecht, übrigens ohne sich ausdrücklich zur Rechtsnatur der Milchquote zu äußern [19]. Ich zitiere aus dem Urteil Irish Farmers Association u. a. [20]: „Zwar gehört das Eigentumsrecht zu den Grundrechten, die der Gerichtshof zu wahren hat. Diese Rechte können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern sind im Zusammenhang mit ihrer gesellschaftlichen Funktion zu sehen. Daher kann die Ausübung dieser Rechte, insbesondere im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation, Beschränkungen unterworfen werden ..." Das Eigentumsrecht selbst steht mithin dem Entzug eines Teils einer Milchquote nicht entgegen.

39. In den irischen Vorschriften unseres Falles ist der Entzug eines Teils der Milchquote mit der Übertragung eines Betriebes

15 — Vgl. u. a. Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86 (Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 10).

16 — Urteil vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93 (Slg. 1994, I-4863).

17 — Zitiert in Fußnote 14.

18 — Zitiert in Fußnote 11.

19 — Vgl. z. B. Urteil Demand (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 41).

20 — Zitiert in Fußnote 14, Randnr. 27. Vgl. z. B. auch Urteil vom 13. April 2000 in der Rechtssache C-292/97 (Karlsson u. a., Slg. 2000, I-2737, Randnr. 45).

der Milchviehhaltung verknüpft. Im Urteil EARL de Kerlast [21] hat sich der Gerichtshof zu den Folgen einer Betriebsübertragung für die Milchquote geäußert:

„17 Nach ständiger Rechtsprechung beruht die gesamte Referenzmengenregelung auf dem in Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 und Artikel 7 der Verordnung Nr. 1546/88 aufgestellten allgemeinen Grundsatz, dass die Referenzmenge nach Maßgabe der Flächen zugeteilt wird und deshalb mit der Fläche übertragen werden muss, für die sie zugeteilt worden ist ...

18 Die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92..., die ab 1. April 1993 anwendbar ist, führte diesen Grundsatz anlässlich der Verlängerung der Referenzmengenregelung durch. In Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 dieser Verordnung heißt es: ‚Die Referenzmenge... wird bei Verkauf, Verpachtung oder Vererbung... mit dem Betrieb auf die Erzeuger übertragen, die den Betrieb übernehmen.'

19 Somit wird eine Referenzmenge grundsätzlich nur durch die Übertragung der Betriebsflächen übertragen, an die sie gebunden ist, vorausgesetzt, diese Übertragung erfolgt gemäß den Formen und Bedingungen, die dafür in Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 und Artikel 7 der Verordnung Nr. 1546/88 vorgesehen sind. Die Referenzmengenregelung schließt demnach außer in den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Ausnahmefällen die isolierte Übertragung der Referenzmengen aus."

*Rechtsgrundsätze*

40. Ein staatlicher Eingriff in eine Milchquote muss dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die Nichtbeachtung dieses Erfordernisses könnte als eine (unberechtigte) Verletzung des Eigentumsrechts betrachtet werden. Ich zitiere wiederum aus dem Urteil Irish Farmers Association u. a. [22], wonach im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik Rechte Beschränkungen unterworfen werden können, „sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der diese Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet".

41. In dieser Rechtssache ging es um eine Maßnahme, die letztlich zu einer de-

21 — Urteil vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-15/95 (Slg. 1997, I-1961).

22 — Zitiert in Fußnote 14, Randnr. 27.

finitiven Kürzung der Milchquote um 4,5 % führte. Die Anwendung der genannten Kriterien erbrachte Folgendes [23]:

„[D]ie fragliche Regelung [ist] Teil eines Systems..., das zum Abbau von Überschüssen auf dem Milchmarkt bestimmt ist, und [entspricht] daher dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft ... Zweitens kann die Umwandlung in eine endgültige Kürzung ohne Vergütung ein solches Recht nicht in seinem Wesensgehalt antasten, da die irischen Erzeuger ihre Tätigkeit der Milcherzeugung fortsetzen konnten. Im Übrigen hat die Verringerung der Milcherzeugung die Erhöhung des Milchpreises ermöglicht; dadurch wurden zumindest teilweise die erlittenen Einbußen ausgeglichen."

42. In der Rechtssache Von Deetzen II [24] ist der Gerichtshof zu folgendem Ergebnis gelangt: „Nach alledem ist festzustellen, dass mit der Vorschrift, wonach die betreffenden spezifischen Referenzmengen wieder der Gemeinschaftsreserve zugeführt werden, wenn der Betrieb vor dem 1. April 1992 verkauft oder verpachtet wird, verhindert werden soll, dass solche Referenzmengen Landwirten zugeteilt werden, die nicht beabsichtigen, die Vermarktung von Milch auf Dauer wieder aufzunehmen, sonder nur einen finanziellen Vorteil aus der Zuteilung einer Referenzmenge im Rahmen der Milchmarktregelung ziehen wollen. Sie ist daher durch die Verfolgung eines dem Gemeinwohl dienenden Zieles gerechtfertigt." [25]

43. Im Urteil Wachauf [26] führte die Anwendung dieser Kriterien zu einem anderen Ergebnis: „Unter Berücksichtigung dieser Kriterien ist festzustellen, dass eine gemeinschaftsrechtliche Regelung, die dazu führen würde, dass der Pächter nach Ablauf des Pachtverhältnisses entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und der von ihm in dem verpachteten Betrieb vorgenommenen Investitionen gebracht würde, mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung unvereinbar wäre. Da auch die Mitgliedstaaten diese Erfordernisse bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten haben, müssen sie diese, soweit irgend möglich, in Übereinstimmung mit diesen Erfordernissen anwenden." Damit können sie „dem Pächter entweder die Möglichkeit geben, die Referenzmenge ganz oder zum Teil zu behalten, wenn er die Milcherzeugung fortsetzen will, oder ihm eine Entschädigung gewähren, wenn er sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichtet" [27].

44. Ich ergänze hierzu noch, dass die Europäische Union gemäß Artikel 6 des Unionsvertrags die Grundrechte, wie sie

23 — Randnrn. 28 und 29 des Urteils.

24 — Urteil vom 22. Oktober 1991 in der Rechtssache C-44/89 (Slg. 1991, I-5119).

25 — Vgl. Randnr. 29 des Urteils.

26 — Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Slg. 1989, 2609, Randnr. 19)

27 — Randnr. 22 des Urteils. Beides bedeutet übrigens nicht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, ein Recht auf Entschädigung des Pächters gegen den Verpächter einzuführen, wie sich aus dem Urteil vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-2/92 (Bostock, Slg. 1994, I-955) ergibt.

unter anderem in der EMRK anerkannt werden, als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts achtet. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mehrere Urteile zu auf öffentlichem Recht beruhenden Vermögensbestandteilen erlassen[28]. Diese fallen nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in den Geltungsbereich des Eigentumsrechts im Sinne von Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK. Der Straßburger Gerichtshof hat sich zu einzelbetrieblichen Milchquoten oder vergleichbaren Erzeugungsrechten noch nicht geäußert.

45. Der Rolle von Rechtsgrundsätzen bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts gilt eine reiche Rechtsprechung. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das — auch von der Kommission in ihren Erklärungen zitierte — Urteil Belgocodex[29], in dem der Gerichtshof festgestellt hat: „Die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit sind Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung und müssen von den Mitgliedstaaten bei der Ausübung der Befugnisse, die ihnen die Gemeinschaftsrichtlinien einräumen, beachtet werden." Wie ich aber auch schon in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Silos[30] herausgestellt habe, spielen diese Grundsätze bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik auch in Zusammenhang mit dem rasch wechselnden Nachfrage- und Angebotsverhalten auf den diesbezüglichen Märkten für Agrarprodukte eine beschränkte Rolle.

46. Andererseits ist das System der Zusatzabgabe gerade durch Stabilität gekennzeichnet. In dieser Rechtssache halte ich insbesondere den Grundsatz des Vertrauensschutzes für wichtig, so etwa im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Rechtssicherheit, deren der Milchviehhalter bei seinen Investitionsentscheidungen bedarf. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes, so sagte ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Silos, zeigt sich in zwei Formen des Vertrauens, die Schutz beanspruchen dürfen. Zum Ersten geht es um Schutz gegen Verletzung bestehender Rechte. Allerdings ergibt sich daraus, dass der Gerichtshof einen Eingriff in die Milchquote gebilligt hat, dass dieses Recht nicht absolut ist.

47. Zum Zweiten hat es der Grundsatz des Vertrauensschutzes mit dem Schutz berechtigter Erwartungen zu tun. Hierzu heißt es im Urteil Irish Farmers Association u. a.[31]: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann sich jeder Wirtschaftsteilnehmer, bei dem ein Gemeinschaftsorgan begründete Erwartungen geweckt hat, auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. Ist ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage, den Erlass einer seine Interessen berührenden Gemeinschaftsmaßnahme vorherzusehen, so kann er sich im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen ... Nach alledem ist festzustellen, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens über genügend Anhaltspunkte verfügten, aufgrund deren sie insbesondere angesichts der fortbestehenden Überschüsse, der wei-

28 — Vgl. z. B. EGMR vom 29. April 1999, Chassagnou/Frankreich, zum Jagdrecht.

29 — Urteil vom 3. Dezember 1998 in der Rechtssache C-381/97 (Slg. 1998, I-8153, Randnr. 26).

30 — Schlussanträge vom 3. April 2001 in der Rechtssache C-228/99 (Slg. 2001, I-8401, I-8405, Nrn. 42 ff.).

31 — Zitiert in Fußnote 14, Randnr. 25.

teren aufeinander folgenden Kürzungsmaßnahmen... den Erlass der... Maßnahmen erwarten konnten."

48. Ich finde in den Vorabentscheidungssachen, die dem Gerichtshof vorgelegt wurden, weil von einem Mitgliedstaat keine — oder eine unzureichende — Milchquote gewährt worden war, zwei Fragen vor, die vom Gerichtshof in unterschiedlicher Weise behandelt worden sind.

49. Die erste Frage betrifft Milchviehhalter, die über einen Entwicklungsplan im Rahmen der Richtlinie 72/159/EWG des Rates vom 17. April 1972 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe [32] verfügen. So hat der Gerichtshof im Urteil Duff u. a. [33] entschieden, dass die Gemeinschaftsregelung zur Zusatzabgabe „dahin auszulegen [ist], dass [sie] die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, den Erzeugern, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans im Bereich der Milcherzeugung gemäß der Richtlinie 72/159 verpflichtet haben, eine spezifische Referenzmenge zuzuweisen". Nach Auseinandersetzung mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes ist der Gerichtshof zu folgendem Ergebnis gelangt:

„21 Weder aus der Gemeinschaftsregelung über die Entwicklungspläne noch aus dem Inhalt und dem Zweck dieser Pläne, noch aus dem Zusammenhang, in dem die Kläger des Ausgangsverfahrens sich zur Durchführung der Entwicklungspläne verpflichtet haben, ergibt sich aber, dass die Gemeinschaft eine Situation geschaffen hätte, aufgrund deren die Erzeuger, die einen Entwicklungsplan durchgeführt haben, damit rechnen durften, dass ihnen eine spezifische Referenzmenge gemäß Artikel 3 Nr. 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 857/84 und damit eine teilweise Befreiung von den Beschränkungen durch die Zusatzabgabenregelung gewährt würde.

22 So hat der Gerichtshof... entschieden, dass die Durchführung eines von den zuständigen nationalen Stellen genehmigten Entwicklungsplans im Bereich der Milcherzeugung dem betreffenden Erzeuger nicht das Recht verleiht, die dem Ziel dieses Planes entsprechende Milchmenge zu erzeugen, ohne etwaigen Beschränkungen aufgrund von Gemeinschaftsvorschriften unterworfen zu werden, die nach der Genehmigung dieses Planes erlassen werden, so dass... die Erzeuger mit einem — auch vor dem Inkrafttreten der Regelung genehmigten — Entwicklungsplan sich nicht auf irgendein auf die Durchführung ihres Planes gestütztes berechtigtes Vertrauen berufen können, um sich etwaigen Herabsetzungen dieser Referenzmengen zu widersetzen ...

23 Darüber hinaus konnte es den Klägern des Ausgangsverfahrens zu der Zeit, als sie sich zur Durchführung des Entwicklungsplans verpflichteten, die nach den Antworten auf eine Frage des Gerichtshofes in der mündlichen Verhandlung frühestens 1981 begann, nicht unbekannt sein, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber bereits vor diesem Zeitpunkt darum bemüht hatte,

32 — ABl. L 96, S. 1.

33 — Urteil vom 15. Februar 1996 in der Rechtssache C-63/93 (Slg. 1996, I-569, Randnrn. 17 ff.).

die strukturellen Überschüsse auf dem Milchmarkt durch verschiedene Maßnahmen, zu denen insbesondere das Programm zur Nichtvermarktung von Milch gemäß der Verordnung Nr. 1078/77 gehört, in den Griff zu bekommen."

50. Bei der zweiten Frage geht es um Milchviehhalter, die an dem Programm zur Nichtvermarktung von Milch teilgenommen hatten, die sog. SLOM-Landwirte [34]. Der Gerichtshof hat u. a. im Urteil Mulder [35] für Recht erkannt: „Ein solcher Wirtschaftsteilnehmer darf aber, wenn er... durch eine Handlung der Gemeinschaft dazu veranlasst worden ist, die Vermarktung im Allgemeininteresse und gegen Zahlung einer Prämie für eine begrenzte Zeit einzustellen, darauf vertrauen, dass er nach dem Ende seiner Verpflichtung nicht Beschränkungen unterworfen wird, die ihn gerade deswegen in besonderer Weise beeinträchtigen, weil er die von der Gemeinschaftsregelung gebotenen Möglichkeiten in Anspruch genommen hat.... Entgegen dem Vorbringen der Kommission war ein solcher völliger und dauernder Ausschluss für die gesamte Geltungsdauer dieser Regelung über die zusätzliche Abgabe, der bewirkt, dass die betroffenen Erzeuger die Vermarktung von Milch nach Ablauf des Fünfjahreszeitraums nicht wieder aufnehmen können, für diese Erzeuger nicht vorhersehbar, als sie sich für eine begrenzte Zeit verpflichteten, keine Milch zu liefern.... Eine solche Wirkung verletzt somit das berechtigte Vertrauen dieser Erzeuger darauf, dass die Regelung, der sie sich unterwarfen, nur eine begrenzte Tragweite haben würde."

51. Im vorgenannten Urteil Duff u. a. stellt der Gerichtshof einen Vergleich zwischen den beiden Gruppen von Milchviehhaltern an. Er hat festgestellt, dass „die Lage dieser beiden Erzeugergruppen nicht gleich ist", und erklärt: „Anders als der Gruppe der Erzeuger, die eine Nichtvermarktungsverpflichtung eingegangen waren, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber den Erzeugern mit einem Entwicklungsplan keine besondere Beschränkung wegen der Anwendung ihres Planes auferlegt. Falls der Mitgliedstaat im vorliegenden Fall von der durch Artikel 3 Nr. 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 857/84 eingeräumten Möglichkeit keinen Gebrauch macht, ist der Erzeuger mit einem Entwicklungsplan den gleichen Beschränkungen unterworfen wie die anderen Erzeuger. Anders als im Fall des Erzeugers, die von einer Referenzmenge und dadurch von der Milcherzeugung aufgrund ihrer Verpflichtung gemäß der Verordnung Nr. 1078/77 gänzlich ausgeschlossen sind, ist die Aufrechterhaltung der Milcherzeugung in Höhe der Erzeugung des Referenzjahres für die Erzeuger mit einem Entwicklungsplan — wie für alle Erzeuger — gewährleistet." [36]

*Zusammenfassung*

52. Ich entnehme der Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass Milchquoten keine un-

34 — Aufgrund der Verordnung (EWG) 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).

35 — Urteil vom 28. April 1988 in der Rechtssache 120/86 (Slg. 1988, 2321, Randnrn. 24 bis 26).

36 — Randnummer 24 des Urteils.

antastbaren Rechte sind. Der Gerichtshof betrachtet die Herabsetzung der Milchquoten als an sich rechtmäßig. Mit der Übertragung der Flächen geht die mit diesen verbundene Milchquote mit über, falls nicht in einer Gemeinschaftsvorschrift ausdrücklich etwas anderes bestimmt wird. Die Verminderung der Quote aus Anlass der Übertragung der Flächen — so dass ein Teil der Quote den Flächen nicht folgt — bedarf einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage.

53. Eine Maßnahme, mit der eine Milchquote verringert wird, darf indessen ein bestehendes Recht nicht in seinem Kern antasten. Das bedeutet in erster Linie, dass der Milchviehbetrieb auch nach der Kürzung fortgesetzt werden können muss. Die Kontinuität der Betriebsführung muss gewährleistet sein. Zweitens muss der Betroffene, falls erforderlich, einen finanziellen Ausgleich für seine Bemühungen erhalten.

54. Allgemein ausgedrückt erkennt der Gerichtshof die Verletzung der berechtigten Erwartungen des Milchviehhalters an. Eine Verletzung der Erwartungen liegt aber, wie ich dem Urteil Duff u. a. entnehme, erst vor, wenn die Milchquote im Kern angetastet wird.

## VI — Beurteilung

55. Beim Gerichtshof haben Erklärungen eingereicht die Kläger des Ausgangsverfahrens beim vorlegenden Gericht, die Beklagten des Ausgangsverfahrens (Minister und General Attorney) sowie die Kommission. Sie haben ihre Standpunkte in der Sitzung des Gerichtshofes vom 27. März 2001 mündlich vorgetragen.

56. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts betrifft die Befugnis des Mitgliedstaats Irland zum Erlass der Claw-back-Regelung. Ich bin darauf u. a. in den Nummern 27, 28 und 52 dieser Schlussanträge eingegangen. Die zweite Frage bezieht sich auf die Zulässigkeit der streitigen Maßnahme (vgl. hierzu u. a. die Nummern 29 bis 32 und 53 bis 54). Die dritte Frage ist ganz anderer Art, weil sie sich nicht auf den Inhalt der Maßnahme bezieht, sondern auf die gewählte Form (eine Mitteilung des Ministers in einer inländischen Tageszeitung).

### *Die erste Frage*

#### Vorbringen

57. Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind der Auffassung, dass Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 kein Claw-back oder ähnliche Kürzung der Milchquote bei Übertragung eines Milchviehbetriebes zulässt. Eine solche Maßnahme widerspreche dem fundamentalen Grundsatz, wonach eine Milchquote mit einer Betrieb fest verbunden sei. Die Milchquote könne nicht ohne den Betrieb und der Betrieb nicht ohne die Milchquote übertragen werden. Eine Ausnahme sehe die Verord-

nung nicht vor. Artikel 7 Absatz 1 bestimme überdies, dass die Milchquote „nach Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt werden," übertragen werde. Dieser Zusatz beziehe sich nur auf die Art und Weise, wie die Milchquote mit dem Betrieb übertragen werde, ermögliche es aber nicht, die Milchquote nicht mit dem Betrieb übergehen zu lassen.

58. Die Kläger verweisen weiterhin auf den zweiten Satz des Artikels 7 Absatz 1. Dieser bedeute ebenso wenig, dass die Mitgliedstaaten befugt seien, einen Teil der Milchquote nicht mit übergehen zu lassen. Wenn hier davon gesprochen werde, dass ein Teil der Milchquote nicht mit übertragen werde, so sei das nur als Tatbestandsmerkmal gemeint. Der Wortlaut der Verordnung Nr. 3950/92 unterscheide sich in diesem Punkt wesentlich von Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 857/84, mit dem den Mitgliedstaaten die Befugnis eingeräumt werde, zu bestimmen, dass bei Übertragung eines Betriebes ein Teil der Milchquote der nationalen Reserve zugeschlagen werde. Eine so weitgehende Befugnis wie das Claw-back müsse eindeutig mit einer ausdrücklichen Formulierung übertragen werden.

59. Die Beklagten des Ausgangsverfahrens stehen auf dem Standpunkt, dass Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 den Milcherzeuger verpflichte, bei der Übertragung seines Betriebes zugleich die Milchquote mit zu übertragen. Die Vorschrift gebe aber den Mitgliedstaaten die Befugnis, ein Claw-back einzuführen, wie sich insbesondere aus dem zweiten Satz des Artikels 7 Absatz 1 ergebe. Daraus ergebe sich, dass es Sachverhalte gebe, bei denen die Milchquote — bei Übertragung eines Betriebes — nicht mit dem Betrieb übergehe. Wenn ein Claw-back nicht zulässig wäre, würde dieser Satz bedeutungsleer sein. Außerdem bestimmte Artikel 7 Absatz 1 Satz 1, dass die Milchquote „nach Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt werden," übertragen werde.

60. Aus der dreizehnten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3950/92 müsse — wegen der Verwendung des Wortes „grundsätzlich" — abgeleitet werden, dass die nationale Reserve in verschiedener Weise aufgestockt werden könne. Die lineare Methode des Artikels 5 der Verordnung sei nicht die einzige.

61. Die Beklagten machen ferner darauf aufmerksam, dass auch verschiedene andere Mitgliedstaaten einen Claw-back kennen, insbesondere Belgien, Dänemark und Frankreich. Außerdem habe die irische Regierung die European Communities (Milk Quota) Regulations der Kommission notifiziert, ohne dass dies zu Beanstandungen der Kommission geführt habe.

62. Die Kommission stellt den allgemeinen Grundsatz des Artikels 7 Absatz 1 heraus, dass bei Übertragung eines Milchviehbetriebs die Milchquote mit dem Betrieb übergeht. Dieser Grundsatz sei in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, u. a. im

Urteil EARL de Kerlast[37], bestätigt worden. Artikel 7 Absatz 1 bestimme aber zugleich, dass die Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Übertragung der Milchquote „unter Berücksichtigung der für die Milcherzeugung verwendeten Flächen oder nach anderen objektiven Kriterien" festlegten. Dem zweiten Satz des Artikels 7 Absatz 1, der bestimme, dass der Teil der Milchquote, der nicht mit dem Betrieb übertragen werde, der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen werde, sei notwendig zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten ein Claw-back-Verfahren einführen dürften. Hier teile sie die Auffassung der Beklagten des Ausgangsverfahrens. Es sei Sache des nationalen Gerichts, die Objektivität der Kriterien festzustellen, die der Landwirtschaftsminister angewandt habe.

63. In der Sitzung ergänzte die Kommission noch, dass Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 — anders als die Kläger meinten — in seiner Bedeutung im Kern Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 857/84 gleichstehe, obwohl die Fassung der Verordnung Nr. 857/84 etwas deutlicher sei.

Würdigung

64. Zuallererst stelle ich fest, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Milchquoten keine unantastbaren Rechte sind, sondern als Vergünstigungen zu betrachten sind, die im Rahmen der gemeinschaftlichen Marktordnung zuerkannt werden. Das ergibt sich auch daraus, dass der Umfang der Milchquote von Jahr zu Jahr unterschiedlich ist. Ich verweise u. a. auf Artikel 5 der Verordnung Nr. 3950/92, wonach die Mitgliedstaaten die Milchquoten linear verringern können. Der Gerichtshof hat außerdem die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Verringerung von Milchquoten in den Urteilen Irish Farmers Association u. a. sowie Demand[38] ausdrücklich anerkannt.

65. Weiterhin ist wichtig, dass die Verringerung der Milchquote bei der Übertragung eines Betriebes stattfindet und damit eine Ausnahme der Hauptregel bildet, dass die Milchquote dem Boden folgt.

66. Da dem so ist, stellt sich die Frage, ob Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 zu einem Claw-back ermächtigt, wie dies von den irischen Behörden gehandhabt wird. Es geht folglich um die Auslegung des Artikels 7 Absatz 1. Diese Auslegung ist auch der eigentliche Streitpunkt der Parteien des Ausgangsverfahrens.

67. Kern des Artikels 7 Absatz 1 ist der erste Satz. Mit der Übertragung des Betriebes wird die Milchquote mit über-

37 — Vgl. Nr. 39 dieser Schlussanträge.

38 — Vgl. Nr. 37 dieser Schlussanträge.

tragen. Der Milcherzeuger kann nicht entscheiden, die Milchquote ganz oder teilweise zu behalten und sie dann unabhängig vom Betrieb an einen Dritten zu übertragen. Das stimmt auch mit dem Urteil EARL de Kerlast[39] überein. Der Erzeuger kann sich nicht auf eine im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Ausnahme berufen.

68. Die Modalitäten des Übergangs der Milchquote werden von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 festgelegt. Es geht hier in erster Linie um die Voraussetzungen, unter denen eine Quotenübertragung möglich ist. Die Übertragung kann zum Beispiel von einer Verwaltungsgenehmigung abhängig gemacht werden, und auch für das Verfahren, das für die Übertragung der Milchquote gilt, können Regeln festgelegt werden.

69. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen die „für die Milcherzeugung verwendeten Flächen oder [andere] objektive[n] Kriterien". Dieser Wortlaut betrifft zunächst, wie mir scheint, den Sachverhalt, in dem nicht ein ganzer Betrieb, sondern nur ein Teil übertragen wird. Dann muss der Mitgliedstaat festlegen, welcher Teil der Milchquote übergeht. Normalerweise würde dies im Verhältnis zur übertragenen Fläche geschehen, aber der Mitgliedstaat kann sich auch entschließen, andere (objektive) Kriterien anzuwenden. Das kann zum Beispiel sinnvoll sein, wenn nicht alle Flächen gleich geeignet für die Milchviehhaltung sind, oder bei Mischbetrieben, wenn nicht immer alle Flächen für die Milchviehhaltung gebraucht werden. Der Mitgliedstaat hat dabei aufgrund der Verordnung einen weiten Beurteilungsspielraum. Allerdings müssen die Kriterien allgemeinen Interessen dienen und insbesondere geeignet sein, einen Beitrag zur Zielsetzung der Gemeinschaftsregelung auf dem Gebiet der Zusatzabgabe zu leisten.

70. Die Frage, die es in dieser Rechtssache zu beantworten gilt, ist aber eher besonderer Art: Kann der Mitgliedstaat bei Übertragung eines ganzen Betriebes auch festlegen, dass ein Teil der Milchquote nicht mit übergeht? In einem solchen Fall geht es um eine Abweichung von dem Grundsatz, dass die Milchquote dem Boden folgt, wofür nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes das Gemeinschaftsrecht eine ausdrückliche Rechtsgrundlage vorsehen muss. Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 ist in dieser Richtung nicht klar. Die Befugnis des Mitgliedstaats muss dann aber aus Satz 2 des Artikels 7 Absatz 1 in Verbindung mit Satz 1 abgeleitet werden.

71. Der zweite Satz des Artikels 7 Absatz 1 sieht es als möglich an, dass bei einer Übertragung im Sinne des ersten Satzes ein Teil der Milchquote nicht mit übergeht. Dieser Teil der Milchquote wird dann der nationalen Reserve zugeschlagen. Die Mitgliedstaaten legen anhand der in Satz 1 genannten Kriterien fest, in welchen Fällen ein Teil nicht mit übergeht. Sie haben dabei nach Satz 1 einen weiten Beurteilungsspielraum. Meines Erachtens wird damit

39 — Vgl. Nr. 39 dieser Schlussanträge.

durch die Verordnung in hinreichender Weise die ausdrückliche Rechtsgrundlage für ein Claw-back geschaffen.

72. Eine Stütze für diesen Standpunkt finde ich in Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84, der Mitgliedstaaten ermächtigte festzulegen, dass bei Übertragung eines Betriebes ein Teil der Milchquote der nationalen Reserve zugeschlagen wird. Zwar wurde mit Erlass der Verordnung Nr. 3950/92 der Wortlaut geändert, es lässt sich aber nirgendwo ein Anzeichen dafür entdecken, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber beabsichtigt hätte, die Regelung in diesem Punkt inhaltlich wesentlich zu ändern.

73. Abschließend weise ich noch auf das Verhältnis zwischen Claw-back und Eigentumsrecht an einer Milchquote hin. Ich habe bereits festgestellt, dass der Gerichtshof eine Verringerung einer einzelbetrieblichen Milchquote zulässt, falls nicht das Recht der Milcherzeugung in seinem Kern berührt wird. Ob im vorliegenden Fall eine solche unzulässige Beeinträchtigung vorliegt, soll bei der Behandlung der zweiten Frage zur Sprache kommen.

74. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Frage des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten: Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, wonach bei Übertragung eines Milchviehbetriebes ein Teil der mit dem Betrieb verbundenen Milchquote nicht mit übergeht, sondern der nationalen Reserve zugeschlagen wird.

*Die zweite Frage*

Vorbringen

75. Die Kläger sind der Auffassung, dass eine etwaige Befugnis zum Claw-back den fundamentalen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts unterliegt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei der Grundsatz der Rechtssicherheit einer dieser Grundsätze. Sie verweisen auf die Schlussanträge von Generalanwalt Cosmas in der Rechtssache Duff u. a.[40] und auf Randnummer 17 des Urteils Kommission/Italien[41]:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes... erfordern jedoch die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes in den vom Gemeinschaftsrecht geregelten Bereichen eine eindeutige Formulierung der nationalen Rechtsvorschriften, die den betroffenen Personen die klare und genaue Kenntnis ihrer Rechte und Pflichten ermöglicht und die Gerichte in die Lage versetzt, ihre Einhaltung sicherzustellen."

40 — Zitiert in Fußnote 33.

41 — Urteil vom 9. Februar 1994 in der Rechtssache C-119/92 (Slg. 1994, I-393).

76. Die Beklagten räumen ein, dass nationale Maßnahmen zur Ausführung einer Gemeinschaftsverordnung den fundamentalen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts unterworfen sind. Das Verfahren des Erlasses nationaler Maßnahmen werde gleichwohl durch das nationale Recht des Mitgliedstaats geregelt. Sie verweisen dabei auf das Urteil Eridania [42].

77. Die Kommission führt mehrere Urteile des Gerichtshofes an. Sie verweist auf die Urteile Belgokodex [43], Wachauf [44] und Klensch [45]. Aus ihnen sei abzuleiten, dass die Mitgliedstaaten beim Erlass von Maßnahmen zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht an die vom Gemeinschaftsrecht anerkannten Rechtsgrundsätze, darunter den Grundsatz der Rechtssicherheit, gebunden seien.

Würdigung

78. Das vorlegende Gericht stellt die Frage, ob das Claw-back an den gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätzen, insbesondere dem Grundsatz der Rechtssicherheit, zu messen sei. Diese Frage ist anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofes einfach zu beantworten. Die Maßnahme eines Mitgliedstaats, die der Erfüllung einer gemeinschaftlichen Verpflichtung dient, muss den allgemeinen, im Gemeinschaftsrecht anerkannten Rechtsgrundsätzen entsprechen. Ich verweise insoweit auf die Urteile, die die Kommission in ihrer Erklärung angeführt hat.

79. Meines Erachtens kann sich der Gerichtshof aber nicht mit einer so beschränkten Antwort zufrieden geben. Das ergibt sich auch aus meiner Behandlung der ersten Frage des vorlegenden Gerichts. Der Gerichtshof sollte ferner klarstellen, unter welchen Umständen den allgemeinen Rechtsgrundsätzen Genüge getan ist. Es ist dann Sache des vorlegenden Gerichts, die Feststellung zu treffen, ob die vorliegenden Claw-back-Maßnahmen, die Mitteilungen Nr. 266/19 und 266/20, den Anforderungen entsprechen, die das Gemeinschaftsrecht aufstellt.

80. Die irischen Maßnahmen können harte Folgen für die betroffenen Milcherzeuger haben. Denn vorgesehen ist eine Kürzung der Milchquote um 20 %. Die Kürzung kann — bei mehreren Grundstücksgeschäften nacheinander, auch innerhalb kurzer Zeit — stets von neuem vorgenommen werden. Als Beispiel nenne ich den Fall des vierten Klägers, Herrn Duncan. Er hatte nach seinen Angaben vor, die Fläche erst zu verpachten und dann zu verkaufen, weshalb das Claw-back zweimal angewandt worden wäre. Diese Folge ließ ihn von seinem Vorhaben absehen.

81. In Nummer 29 habe ich die Auffassung vertreten, dass öffentliche Eingriffe dem Grundsatz der Rechtssicherheit genügen

42 — Urteil vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78 (Slg. 1979, 2749, Randnr. 34) sowie Schlussanträge von Generalanwalt Warner.

43 — Zitiert in Fußnote 29.

44 — Zitiert in Fußnote 26.

45 — Urteil vom 25. November 1986 in den Rechtssachen 201/85 und 292/85 (Slg. 1986, 3477).

müssen. Auch wenn die öffentliche Hand rechtlich befugt ist einzugreifen, steht damit noch nicht fest, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen ein Eingriff zulässig ist. Das System der Zusatzabgabe ist ein stabiles System, bei dem starke Schwankungen im Umfang der einzelbetrieblichen Milchquote grundsätzlich nicht am Platze sind.

82. In Nummer 29 habe ich ebenfalls den Grundsatz formuliert, dass, je tiefer der Staat in eine Milchquote eingreift, an diesen Eingriff umso mehr Anforderungen zu stellen sind. Das führt zur Ermittlung der Verhältnismäßigkeit. Ausschlaggebend ist das Maß, in dem das berechtigte Vertrauen des Milcherzeugers beachtet wird.

83. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes liefert einige Anhaltspunkte für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit. Zuallererst hat der Gerichtshof (allgemeine) Kürzungen von 4,5 % und 4,74 % gebilligt [46]. Solche Kürzungen sind meines Erachtens dem System der Zusatzabgabe immanent, bei dem die Höhe der einzelbetrieblichen Milchquote von Jahr zu Jahr schwankt. Solche Kürzungen können nicht zu einer Verletzung des gerechtfertigten Vertrauens des Milchviehhalters führen und sind daher zulässig. Weiterhin darf eine Kürzung die Milchquote nicht in ihrem Kern antasten. Die Kontinuität der — unter normalen Umständen ablaufenden — Betriebsführung muss gewährleistet sein und der Betroffene, falls erforderlich, einen finanziellen Ausgleich für seine Bemühungen erhalten.

84. Die Rechtsprechung liefert aber noch nicht für alle Modalitäten des Claw-back hinreichende Anhaltspunkte. Für eine Kürzung in der Größenordnung von 20 %, wie sie im vorliegenden Fall erfolgen soll und die darüber hinaus noch mehrmals nacheinander angewandt werden kann, steht zum Beispiel nur fest, dass sie dem System der Zusatzabgabe nicht immanent ist. Es liegt überdies auf der Hand, dass eine solche Kürzung gewisse Risiken für die Kontinuität der Betriebsführung mit sich bringt und die finanzielle Position des Betroffenen beeinträchtigt. Eine solche Maßnahme darf aber nicht dazu führen, dass — bei einer für die Milchviehhaltung üblichen Betriebsführung — die Kontinuität der Milcherzeugung nicht länger gewährleistet ist.

85. Beides bedeutet, dass eine solche Maßnahme nicht unzulässig sein muss, weil sie berechtigte Erwartungen des Milcherzeugers verletzen kann. Da mit der einzelbetrieblichen Milchquote ein künstliches und zeitlich begrenztes Recht zur Milcherzeugung geschaffen wurde, wobei der Umfang dieses Rechts auch noch von Jahr zu Jahr verschieden sein kann, kann eine Kürzung um 20 % unter Umständen der Anforderung der Rechtssicherheit genügen. Die Frage, ob die Maßnahme in concreto dieser Anforderung genügt, hängt von den Beschränkungen und Voraussetzungen ab, die mit der Maßnahme verbunden sind.

86. Eine Maßnahme, die eine Kürzung mit einem größeren Umfang vornimmt, als dem

46 — Vgl. Nr. 37 dieser Schlussanträge.

System der Zusatzabgabe immanent ist, kann unter Umständen dem Grundsatz der Rechtssicherheit genügen. Bei der Würdigung der Zulässigkeit halte ich folgende Beschränkungen und Voraussetzungen für relevant:

— Der maximale Umfang der Kürzung. Kann die Kürzung wegen ihrer Eingriffsnatur die Kontinuität der Betriebsführung gefährden, indem sie zum Beispiel — dies ist bei der irischen Maßnahme der Fall — mehrmals hintereinander angewandt werden kann?

— Beschränkung des Anwendungsbereichs der Maßnahme. Trifft die Maßnahme alle Milcherzeuger oder nur einen Teil von ihnen? Als Beispiel führe ich den vorliegenden Fall an. Die irischen Mitteilungen 266/19 und 266/20 treffen nur Milcherzeuger bei Veräußerung (eines Teils) ihres Betriebes. Zu diesem Zeitpunkt trifft ein Milcherzeuger grundlegende Entscheidungen bezüglich der Kontinuität seines Betriebes und wägt die verschiedenen Risiken ab. In einem solchen Zeitpunkt kann eine größere Kürzung zulässig sein.

— Die Voraussehbarkeit der Maßnahme. Eine nicht vorhersehbare Maßnahme kann zur Verletzung berechtigter Erwartungen führen. Das System der Zusatzabgabe hat eine solche Stabilität erlangt, dass ein Milcherzeuger nicht unversehens mit solch starken Schwankungen konfrontiert werden darf, die er vernünftigerweise in seiner Betriebsführung — oder bei seiner Entscheidung bezüglich der Übertragung seines Betriebes — nicht berücksichtigen konnte.

— Die Schnelligkeit der Einführung der Maßnahme. Wurde dem Rechtsinhaber Gelegenheit geboten — zum Beispiel durch eine lange Einführungsfrist oder durch eine Übergangszeit für bestimmte Fälle —, sich auf die geänderte Situation einzustellen? Es kann übrigens gute Gründe geben, gerade keine Einführungs- oder Übergangsfrist vorzusehen, um zum Beispiel Spekulationen vorzubeugen.

— Die Einführung von Maßnahmen, die die Folgen der Kürzung begrenzen. Dabei lässt sich etwa an ein finanzielles Entgegenkommen denken, aber auch zum Beispiel an eine Härteklausel für besondere Fälle.

— Der Zweck der Maßnahme. Wurde diese im allgemeinen Interesse getroffen, und insbesondere im Interesse der gemeinsamen Agrarpolitik? Wegen des großen Ermessenspielraums, über den die Mitgliedstaaten bei der Aufstockung der nationalen Reserve und

dem Einsatz dieser Reserve zugunsten bestimmter (Gruppen von) Milchviehhaltern verfügen, dürfte dieses Kriterium in der Praxis keine große Rolle spielen.

87. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, die konkrete Maßnahme an diesen Kriterien zu messen. Zur Illustration — und vielleicht als besonderen Hinweis für das vorlegende Gericht — halte ich es gleichwohl für sinnvoll darzulegen, wozu die Anwendung der vorliegenden irischen Maßnahme führen könnte. Der Umfang der Kürzung ist groß, zumal wenn man bedenkt, dass die Kürzung mehrmals hintereinander stattfinden kann. Die Gruppe der Betroffenen ist hingegen begrenzt. Zudem werden sie zu einem Zeitpunkt getroffen (Übertragung des Betriebes oder eines Teils), in dem es die Kontinuität der Betriebsführung zu überdenken gilt. Die betroffenen Milcherzeuger können bei ihrer Entscheidung über die Übertragung grundsätzlich mit der Kürzung rechnen, allerdings nicht in allen Fällen. Bald führt die Schnelligkeit des Erlasses der Maßnahme dazu, dass der Milcherzeuger keine Wahl mehr hat, bald liegen andere Umstände vor, die dazu führen, dass eine Entscheidungsfreiheit fehlt. So haben der erste und der dritte Kläger ihren schlechten Gesundheitszustand angeführt. Wägt man beides ab, könnte folgendes Ergebnis möglich sein: Das Claw-back von 20 % entspricht dem Grundsatz der Rechtssicherheit, wenn Begleitmaßnahmen getroffen werden, um etwaige Ungleichgewichte der Maßnahme auszugleichen. Es geht dann um die aufeinander folgende Anwendung der Kürzung auf eine bestimmte Milchquote und um Milcherzeuger, die erkennbar nicht frei über die Veräußerung ihres Betriebes oder eines Teils hiervon entscheiden konnten.

*Die dritte Frage*

Vorbringen

88. Die Kläger sind der Auffassung, dass der Erlass der Claw-back-Maßnahme aufgrund einer Verwaltungsmitteilung in einer inländischen Zeitung nicht Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 entspricht. Außerdem seien der Grundsatz der Rechtssicherheit und das Legalitätsprinzip verletzt worden. Unter Hinweis auf die Schlussanträge von Generalanwalt Cosmas in der Rechtssache Duff u. a.[47] machen sie u. a. geltend, dass diese Art des Erlasses für Einzelne keine hinreichende Klarheit schaffe. Sie könnten die genauen rechtlichen Implikationen der Mitteilung in der Presse nicht mit hinreichender Sicherheit ermitteln.

89. Die Beklagten weisen darauf hin, dass die Befugnis des Ministers ausdrücklich auf einer gesetzlichen Regelung beruhe. Die Betroffenen würden durch die Art der Veröffentlichung in einer inländischen Zeitung nicht benachteiligt. Die Alternative, nämlich Veröffentlichung im amtlichen irischen Verkündungsblatt, das nicht von einem großen Publikum gelesen werde, würde nicht dazu führen, dass die Maßnahmen den Betroffenen bekannt würden. Das Verfahren sei vom irischen High Court anerkannt worden, der es am nationalen irischen Recht gemessen habe. Schließlich

47 — Zitiert in Fußnote 33.

sei ein Mechanismus notwendig, der schnelle und flexible Maßnahmen ermögliche.

Würdigung

90. Die Kommission verweist darauf, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Umsetzung der Richtlinie durch zwingende Rechtsinstrumente mit hinreichend bestimmtem und klarem Inhalt erfolgen müsse. Rundschreiben der Verwaltung seien dazu nicht geeignet. Dasselbe gelte für Maßnahmen zur Durchführung des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92. Ferner sollten die Maßnahmen zur Durchführung des Artikels 7 Absatz 1 nicht dazu dienen, die Beziehungen der Bürger untereinander zu regeln, sondern allein die zwischen Bürger und Mitgliedstaat. Eine einfache Mitteilung könne daher genügen, wenn diese bindend sei und dem Erfordernis der Bestimmtheit und Klarheit genüge.

91. Auch bezüglich der Art der Veröffentlichung verweist die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Umsetzung von Richtlinien. Eine Durchführungsmaßnahme müsse hinreichend bekannt gemacht werden, so dass die Betroffenen ihre Rechte und Verpflichtungen in einfacher Weise in Erfahrung bringen könnten. Ob diese Voraussetzung erfüllt sei, hänge im vorliegenden Fall von der Verbreitung und der Anzahl der Leser der betreffenden Zeitung (Irish Farmer's Journal) ab. Die Entscheidung darüber sei Sache des vorlegenden Gerichts.

92. Die Parteien des Ausgangsverfahrens und die Kommission sind sich darin einig, dass eine Maßnahme bindend sein und dem Erfordernis der Bestimmtheit und Klarheit genügen müsse. Auch ich bin der Meinung, dass diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Der Gerichtshof hat die Frage zu beantworten, ob innerhalb dieser Grenzen eine Mitteilung der Verwaltung in der inländischen Presse genügt. Die Frage zerfällt meines Erachtens in zwei Teile. Zunächst ist zu ermitteln, ob die „Mitteilung" als Instrument die genannten Kriterien erfüllt. Danach ist zu prüfen, ob die gewählte Form der Veröffentlichung in einer inländischen Zeitung der Rechtssicherheit der Betroffenen hinreichend Genüge tut.

93. Ich weise zunächst darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes einfache Verwaltungspraktiken, die ihrer Art nach von der Verwaltung beliebig geändert werden können und unzureichend bekannt gemacht werden, nicht als ordnungsgemäße Erfüllung der Verpflichtungen nach dem EG-Vertrag zu betrachten sind. Diese ständige Rechtsprechung hat, anders, als die Bemerkungen der Kommission nahe legen, nicht nur Bedeutung für die Durchführung von Richtlinien, sondern auch für andere Verpflichtungen nach dem Vertrag. Ich verweise etwa auf das Urteil Kommission/Belgien [48], in dem es um einen Verstoß ge-

48 — Urteil vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-203/98 (Slg. 1998, I-4899).

gen die Artikel 6 und 52 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 12 EG und 43 EG) ging.

94. Nach meiner Überzeugung handelt es sich im vorliegenden Fall nicht um eine einfache Verwaltungspraktik. Ich sehe im Gegenteil die Mitteilung über das Clawback als eine vom Gemeinschaftsrecht zugestandene Form delegierter Rechtsetzung. Mit einem nationalen Gesetz, den European Communities (Milk Quota) Regulations 1995, ist dem Minister für Landwirtschaft die Befugnis übertragen worden, weitere Vorschriften über den Teil der Milchquote zu erlassen, die bei Übertragung eines Betriebes nicht mit übergehen. Der Minister hat dann von seiner Befugnis durch eine „Mitteilung" oder, wie das vorlegende Gericht es nennt, eine Verwaltungsmeldung Gebrauch gemacht. Trotz der verwendeten Terminologie sehe ich die Ausübung der Befugnis nicht als Form einer einfachen Verwaltungspraktik wie etwa ein Rundschreiben oder eine andere Art von „soft law" an. Der Minister hat vielmehr aufgrund der ihm übertragenen Befugnis einen bindenden Beschluss mit dem Rang eines Ministerialerlasses oder einer ministeriellen Verordnung gefasst.

95. Ich komme in diesem Punkt mithin zu folgendem Ergebnis. Wenn eine nationale Maßnahme, mit der der Teil der Milchquote festgelegt wird, der nicht zusammen mit der Fläche übertragen wird, die Form eines ordnungsgemäß gefassten bindenden Beschlusses einer nationalen Behörde aufweist, ist dem Grundsatz der Rechtssicherheit Genüge getan. Nicht entscheidend ist dabei, ob dieser Beschluss im nationalen Kontext als „Mitteilung" oder als „Verwaltungsmeldung" bezeichnet wird.

96. Der zweite Teil dieser Frage des vorlegenden Gerichts betrifft die Art der Veröffentlichung der Maßnahme. Wie die Kommission zu Recht meint, ist entscheidend dafür, ob die Maßnahme damit bekannt gemacht worden ist, ob die Betroffenen ihre Rechte und Verpflichtungen einfach in Erfahrung bringen können.

97. Das Gemeinschaftsrecht erhebt nicht die Forderung, dass eine Maßnahme in einem amtlichen Verkündungsblatt bekannt gemacht wird. Bisweilen können andere Formen der Veröffentlichung genau so effektiv oder sogar noch effektiver sein. Ich denke etwa an eine elektronische Veröffentlichung auf einer Website der öffentlichen Hand. Die Veröffentlichung einer Maßnahme zur Durchführung einer Gemeinschaftsregelung muss meines Erachtens zwei Voraussetzungen erfüllen. Zunächst muss die Veröffentlichung, wie auch die Kommission meint, in einem Medium erfolgen, das innerhalb der Gruppe der Betroffenen weit verbreitet ist. Zweitens halte ich es für wichtig, dass die Maßnahme den Betroffenen auch effektiv zugänglich gemacht wird. Bei einer Zeitung ist dies hinreichend sichergestellt, wenn die Veröffentlichung an auffallender Stelle in der Zeitung erfolgt oder die Betroffenen die Veröffentlichung verständigerweise erwarten können, zum Beispiel weil derartige Veröffentlichungen mit einer bestimmten Regelmäßigkeit stattfinden.

## VII — Ergebnis

98. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorabentscheidungsfragen des High Court von Irland wie folgt zu beantworten:

Zur ersten Frage: Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, wonach bei Übertragung eines Milchviehbetriebes ein Teil der mit dem Betrieb verbundenen Milchquote nicht mit übergeht, sondern der nationalen Reserve zugeschlagen wird.

Zur zweiten Frage: Die Maßnahme eines Mitgliedstaats im Sinne der Antwort auf die erste Frage, die der Erfüllung einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung dient, muss den allgemeinen Rechtsgrundsätzen genügen, die im Gemeinschaftsrecht anerkannt sind. Eine solche Maßnahme, mit der eine Kürzung mit einem größeren Umfang erfolgt, als dem System der Zusatzabgabe entspricht, kann unter Umständen das Erfordernis der Rechtssicherheit erfüllen. Die Frage, ob die Maßnahme in concreto dieser Forderung genügt, hängt von den mit der Maßnahme verbundenen Beschränkungen und Voraussetzungen im Hinblick auf maximalen Umfang der Kürzung, Anwendungsbereich der Maßnahme und ihre Vorhersehbarkeit, Schnelligkeit der Einführung der Maßnahme, Geltung von Begleitmaßnahmen sowie Zweck der Maßnahme ab.

Zur dritten Frage: Die Maßnahme eines Mitgliedstaats im Sinne der Antwort auf die erste Frage muss die Form eines ordnungsgemäß gefassten verbindlichen Beschlusses einer nationalen Behörde aufweisen. Nicht entscheidend ist dabei, wie dieser Beschluss im nationalen Rahmen bezeichnet wird. Die Maßnahme muss nicht in einem amtlichen Verkündungsblatt bekannt gemacht werden, wenn die Veröffentlichung in einem Medium erfolgt, das innerhalb der Gruppe der Betroffenen weit verbreitet ist und ihnen auch effektiv zugänglich ist.