SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 8. März 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Wie in der Rechtssache 61/87 wird Ihnen auch hier Artikel 3 Nr. 3 der Verordnung Nr. 857/84 des Rates [1] zur Prüfung unterbreitet [2]. Es geht hier darum, inwieweit diese Norm — die es wie erinnerlich den Erzeugern gestattet, in bestimmten außergewöhnlichen Situationen innerhalb des Zeitraums 1981—1983 für ein anderes Referenzjahr als das von dem betroffenen Mitgliedstaat gewählte zu optieren — jede andere Wahlmöglichkeit ausschließt, wie etwa die einer theoretischen, für ein bestimmtes Jahr im Wege der Extrapolation zu errechnenden Referenzmenge oder eines vor jenem Zeitraum liegenden Jahres.

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens stützt seine Auffassung unter anderem darauf, daß vorliegend der Begriff der höheren Gewalt anzuwenden sei. Die Kommission bestreitet das mit der Bemerkung, die einschlägigen Rechtsvorschriften zählten die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten erschöpfend auf. Der Rat stimmt dem zu, hebt jedoch hervor, daß andere Bestimmungen der Gemeinschaftsregelung es gestatteten, Erzeugern, die sich in einer der Situation des Klägers entsprechenden Lage befinden, zusätzliche Mengen zuzuteilen.

3. Festzustellen ist zunächst, daß die zu untersuchende Bestimmung, wonach „Erzeuger ... auf Antrag erwirken [können], daß ein anderes Kalenderreferenzjahr innerhalb des Zeitraums 1981—1983 berücksichtigt wird", keinerlei Mehrdeutigkeiten aufweist. Sie schließt es aus, daß im Wege der Analogie ein vor diesem Zeitraum liegendes Referenzjahr gewählt oder daß eine Berechnung durch Extrapolation auf der Grundlage der Erzeugung des Betroffenen vorgenommen wird. Überdies enthält die Bestimmung eine Ausnahme von den normalerweise für die Festsetzung der Referenzmengen geltenden Regeln und kann deshalb nur eng ausgelegt werden. Ich glaube auch nicht, daß hier aus dem Begriff der höheren Gewalt Rechte abgeleitet werden könnten, die durch einen klaren, unmißverständlichen Wortlaut eindeutig ausgeschlossen werden.

4. Zunächst einmal unterscheidet sich das vom Kläger postulierte Ergebnis rechtstechnisch von den herkömmlichen Wirkungen des Vorliegens höherer Gewalt, die darin bestehen, daß der Betroffene nicht die üblichen Folgen der Nichterfüllung oder Mißachtung einer Verpflichtung zu tragen hat. Herr Generalanwalt Capotorti hat hieran in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 68/77 (IFG/Kommission) [3] — denen Sie sich angeschlossen haben [4] — erinnert:

„Bekanntlich wird in den innerstaatlichen Rechtsordnungen die höhere Gewalt im allgemeinen als ein Gesichtspunkt angesehen, der es rechtfertigen kann, daß ein einzelner gegen eine Handlungs- oder Unterlassungspflicht verstößt, die ihn ... trifft ..."

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — Verordnung vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90 vom 1. 4. 1984, S. 13).

2 — Die Vorlagefrage zielt außerdem auf Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84. Diese Bestimmung beschränkt sich jedoch darauf, die Aufzählung der Situationen zu ergänzen, die die Berücksichtigung eines anderen Referenzjahrs gestatten; sie dürfte als solche vorliegend keinen Anlaß zur Auslegung geben.

3 — Urteil vom 14. Februar 1978, Slg. 1978, 353.

4 — A. a. O., Randnr. 11.

Vorliegend handelt es sich aber nicht darum, die Nichterfüllung einer Verpflichtung zu rechtfertigen, sondern darum, den Rückgriff auf ein anderes Referenzjahr als dasjenige zu erwirken, das sich aus dem durch die einschlägigen Vorschriften geschaffenen Mechanismus ergibt.

5. Vor allem ist hervorzuheben, daß der Kläger des Ausgangsverfahrens keine analoge Anwendung der in Rede stehenden Bestimmungen verlangt, sondern die Erarbeitung einer Lösung, die nach seiner Ansicht allein geeignet ist, der Besonderheit seiner Lage gerecht zu werden. Sie werden also gewissermaßen aufgefordert, eine sich von dem ausdrücklichen Willen des Verordnungsgebers freimachende Bestimmung zu „erfinden".

6. Welche Auslegungsmethode man auch immer wählt, der Ihnen vorgeschlagene Weg ist nicht gangbar. Auch wenn die Rechtsnorm flexibel sein sollte, geht ihre Biegsamkeit doch nicht so weit, daß sie eine derartige Auslegung ermöglichte, die sich mit Gründen der Billigkeit zwar erklären, aber nicht rechtfertigen ließe.

7. Im Laufe des schriftlichen Verfahrens und der mündlichen Verhandlung sind verschiedene Bestimmungen der Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 ins Spiel gebracht worden, die die Zuteilung zusätzlicher oder spezifischer Mengen sowie einen — in Artikel 4 a vorgesehenen — interregionalen Ausgleich gestatten.

8. Es läßt sich nicht verkennen, daß derartige Möglichkeiten in einer Situation wie derjenigen des Klägers des Ausgangsverfahrens von praktischem Interesse sind, zumal sich in ihnen das Bestreben des Rates ausdrückt, daß „Rücksicht auf die besondere Lage bestimmter Erzeuger" [5] genommen, ja sogar der „durch die gemeinschaftlichen Mechanismen ausgeübte Druck ... abgeschwächt" wird [6]. Eine solche Prüfung, die dem innerstaatlichen Richter obliegt, müßte jedoch im Lichte Ihres Urteils in der Rechtssache Klensch [7] vorgenommen werden, wo Sie ausgeführt haben, daß die Mitgliedstaaten, wenn sie bei der Durchführung der in Rede stehenden Regelung die Wahl zwischen mehreren Anwendungsmodalitäten haben, gehalten sind, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu beachten. Gewiß handelte es sich in dieser Rechtssache um eine allgemeine Maßnahme, nämlich die Wahl des Referenzjahres. Aber das Ergebnis kann kein anderes sein, wenn es um individuelle Maßnahmen geht. In Ihrem Urteil in der Rechtssache Eridania [8] haben Sie insoweit dargelegt, daß „die Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ... jeder mit der Anwendung von Gemeinschaftsverordnungen betrauten Behörde obliegt". Daher schließe ich mich den Ausführungen des Rates an, wonach die den Mitgliedstaaten zuerkannte Befugnis, zwischen mehreren Formen der Anpassung der individuellen Quoten zu wählen, diese Staaten nicht von der Beachtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung entbindet. Meiner Auffassung nach ist es gegebenenfalls Sache des vorlegenden Gerichts, diesen Grundsatz anzuwenden.

9. Im Hinblick auf die Antwort, die der genau formulierte Wortlaut der ersten Frage erfordert, müssen wir uns jedoch nunmehr der Prüfung der Gültigkeit der in Rede stehenden Vorschriften nach Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben a und b EWG-Vertrag zuwenden. Ihre Urteile in den Rechtssachen Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof [9] und Roquette Frères/Frankreich [10] enthalten die insoweit zugrundezulegenden Beurteilungsgrundsätze:

5 — Dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 857/84.

6 — Zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 590/85 vom 26. Februar 1985 zur Änderung der Verordnung Nr. 857/84 (ABl. L 68 vom 8. 3. 1985, S. 1).

7 — Urteil vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201 und 202/85, Klensch u. a./Staatssekretär für Landwirtschaft und Weinbau, Slg. 1986, 3477, Randnr. 10.

8 — Urteil vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78, Slg. 1979, 2749.

9 — Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73, Slg. 1973, 1091, Randnr. 24.

10 — Urteil vom 20. Oktober 1977 in der Rechtssache 29/77, Slg. 1977, 1835, 1843 f., Randnrn. 29 bis 31.

„Artikel 39 des Vertrages zählt verschiedene Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik auf. Bei der Verfolgung dieser Ziele müssen die Gemeinschaftsorgane ständig jenen Ausgleich sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, 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."

10. Sicherlich beruht das System der zusätzlichen Abgabe, mit der das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Milchmarkt wiederhergestellt werden soll, auf der Beschränkung der Erzeugung und führt hierdurch zur Stabilisierung des Einkommens der betroffenen landwirtschaftlichen Bevölkerung. Ebenso offensichtlich ist aber, daß hier das Ziel verfolgt wird, die Milcherzeugung zu rationalisieren, ja daß sogar angestrebt wird, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu bewahren. Die streitige Bestimmung muß in diesem Gesamtzusammenhang gewürdigt werden; es wäre widersinnig, sie als ungültig anzusehen, schafft sie doch zugunsten der Erzeuger eine größere Elastizität bei der Festlegung des Referenzjahres.

11. Obwohl das vorlegende Gericht die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung nicht ausdrücklich erwähnt hat, macht der Kläger deren Verletzung geltend. Die Kommission schlägt ihrerseits vor, eine Prüfung im Hinblick auf Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag vorzunehmen, die im übrigen ihrer Meinung nach zu dem Ergebnis führt, daß die Verordnung gültig ist.

12. Ich schlage Ihnen vor, die zu prüfenden Bestimmungen an Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag zu messen, um Ihrer Antwort — im Hinblick auf die den gestellten Fragen zugrunde liegende Logik — eine nützliche Wirkung zu sichern. Diese Bestimmung verbietet bekanntlich jede Diskriminierung zwischen Erzeugern der Gemeinschaft und sieht den Erlaß von Maßnahmen vor, die zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik notwendig sind — eine Formulierung, die nach allgemeiner Auffassung für das vorliegende Sachgebiet den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zum Ausdruck bringt.

13. Was diesen Grundsatz betrifft, ist zunächst darauf hinzuweisen, daß der Rat mit dem Erlaß der in Rede stehenden Bestimmungen gerade die ungerechtfertigten Härten vermeiden wollte, die ein Mechanismus mit sich gebracht hätte, bei dem die Berücksichtigung eines anderen Referenzjahres in keinem Falle möglich gewesen wäre. Niemand wird bestreiten, daß hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit offensichtlich zum Zuge gekommen ist. Gewiß wären auch andere Regelungen vorstellbar gewesen. Das zeigt der damalige Vorschlag der Kommission, den Optionszeitraum der Erzeuger auf das Jahr 1980 zu erstrecken. Es darf aber nicht übersehen werden, daß jegliche Ausdehnung der Wahlmöglichkeiten der Betroffenen ernste Nachteile mit sich bringt. So besteht die Gefahr, daß die Erzeuger ein Referenzjahr wählen, das nicht mehr nur repräsentativ ist, sondern sich letztlich als ein Jahr mit höchst beachtlicher Produktionsmenge erweist. Mißt man eine derartige Konsequenz an der Gesamtzahl der Erzeuger der Gemeinschaft, so läßt sie sich schwerlich als belanglos abtun.

14. Der Gesetzgeber der Gemeinschaft muß ein Gleichgewicht zwischen den betroffenen Interessen schaffen. Die besondere Situation, in der sich ein Erzeuger befindet, vermag für sich allein die Gültigkeit der beanstandeten Bestimmung nicht zu beeinträchtigen, zielt diese doch gerade darauf ab, den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen gerecht zu werden. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang an das bereits erwähnte Urteil in der Sache Balkan-Import-Export [11] erin-

11 — A. a. O. (oben Fußnote 9).

nern, wo Sie folgende Feststellung getroffen haben:

„Zwar haben die Organe bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse darüber zu wachen, daß die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegten Belastungen nicht das Maß übersteigen, das erforderlich ist, damit die Verwaltung die ihr gesteckten Ziele zu erreichen vermag, doch folgt daraus nicht, daß der Umfang dieser Verpflichtung an den *besonderen Verhältnissen eines bestimmten Wirtschaftskreises* zu messen ist." [12]

15. Was eine etwaige Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung betrifft, so würde sie eine auf willkürlichen Gesichtspunkten beruhende unterschiedliche Behandlung voraussetzen. Wenn der Rat den Erzeugern die Möglichkeit eingeräumt hat, innerhalb des Zeitraums 1981—1983 zu wählen, so konnte er davon ausgehen, daß eine derartige Befugnis, statistisch gesehen, geeignet war, den Erzeugern die Zugrundelegung einer repräsentativen Menge zu sichern. Jedenfalls ist klar, daß die Einräumung einer solchen Option in keiner Weise die Grenzen überschreitet, die Sie in Ihrem Urteil in der Rechtssache Roquette Frères/Rat gezogen haben:

„Muß der Rat bei der Durchführung der Agrarpolitik der Gemeinschaft einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt beurteilen, so beschränkt sich sein Ermessen nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu treffenden Bestimmungen, es erfaßt vielmehr in bestimmtem Umfang auch die Feststellung der Ausgangsdaten insbesondere in dem Sinne, daß der Rat sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen stützen kann." [13]

Eine Überprüfungsbefugnis haben Sie sich lediglich für die Fälle des offensichtlichen Irrtums, des Ermessensmißbrauchs und der offensichtlichen Ermessensüberschreitung vorbehalten.

16. Angesichts dieser Hinweise kann man den Verordnungsgeber der Gemeinschaft nicht mit der Verpflichtung belasten, im Ergebnis sämtlichen unvorhersehbaren Fällen, sämtlichen individuellen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Das ist übrigens der Sinn Ihres Urteils in der Rechtssache Maizena/Rat, wo Sie die Rüge der Klägerin, der Rat habe bei der Zuteilung von Quoten eine Diskriminierung begangen, weil er nicht berücksichtigt habe, daß sich einige Isoglucosehersteller mit ihren Investitionen freiwillig zurückgehalten hätten, wie folgt zurückgewiesen haben:

„Man kann vom Rat ... nicht verlangen, daß er die handels- und geschäftspolitischen Entscheidungen eines jeden Unternehmens berücksichtigt, wenn er im öffentlichen Interesse Maßnahmen trifft, die verhindern sollen, daß eine unkontrollierte Isoglucoseerzeugung die Zuckerpolitik der Gemeinschaft gefährdet." [14]

Ich schlage Ihnen vor, in dem uns hier beschäftigenden Falle entsprechend zu entscheiden, wobei ich mir insoweit die Feststellung von Generalanwalt Roemer in der Rechtssache Oehlmann/Hauptzollamt Münster zu eigen mache,

„daß kein Rechtssatz des Inhalts nachzuweisen ist, eine hoheitliche Regelung müsse die Interessenten stets so stellen, als wäre der Fall höherer Gewalt nicht eingetreten" [15].

12 — A. a. O. (oben Fußnote 9), Randnr. 22; Hervorhebung von mir.

13 — Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/78, Slg. 1980, 3333, Randnr. 25.

14 — Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 139/79, Slg. 1980, 3393, Randnr. 30.

15 — Urteil vom 24. Juni 1970 in der Rechtssache 73/69, Slg. 1970, 467.

17. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, wie folgt für Recht zu erkennen:

„Artikel 3 Nr. 3 der Verordnung Nr. 857/84 gestattet es nicht, zugunsten eines Erzeugers, dessen Produktion während des gesamten Zeitraums 1981—1983 durch ein außergewöhnliches Ereignis nachhaltig betroffen wurde, die Produktion eines vor diesem Zeitraum liegenden Jahres oder eine im Wege der Extrapolation errechnete theoretische Produktionsmenge zu berücksichtigen; dieses Ergebnis hindert nicht, daß die Situation des Betroffenen im Hinblick auf die Bestimmungen der Gemeinschaftsregelung, deren Voraussetzungen er möglicherweise erfüllt, besonders geprüft wird.

Die Prüfung der vorgenannten Bestimmung hat nichts ergeben, was deren Gültigkeit beeinträchtigen könnte."