URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

20. Juni 2002 *

In der Rechtssache C-313/99

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom irischen High Court in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Gerard Mulligan,

Tim O'Sullivan,

Tom Power und

Hugh Duncan

gegen

Minister for Agriculture and Food,

Irland und

Attorney General

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 des Rates vom 14. Juni 1993 (ABl. L 154, S. 30)

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin der Zweiten Kammer N. Colneric in Wahrnehmung der Aufgaben der Präsidentin der Sechsten Kammer sowie der Richter C. Gulmann und V. Skouris (Berichterstatter),

Generalanwalt: L. A. Geelhoed
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power und H. Duncan, vertreten durch J. O'Reilly und G. Hogan, SC, sowie durch S. Woulfe, BL, beauftragt durch O. Ryan-Purcell, Solicitor,

— des Minister for Agriculture and Food, Irlands und des Attorney General, vertreten durch M. Finlay und F. McDonagh, SC, beauftragt durch M. A. Buckley, Chief State Solicitor,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Oliver und K. Fitch als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power und H. Duncan, vertreten durch G. Hogan und S. Woulfe, des Minister for Agriculture and Food, Irlands und des Attorney General, vertreten durch N. Hyland, BL, und der Kommission, vertreten durch P. Oliver und K. Fitch, in der Sitzung vom 28. März 2001,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. Juli 2001,

folgendes

Urteil

1 Der High Court hat mit Beschluss vom 30. Juli 1999, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 18. August 1999, gemäß Artikel 234 EG drei Fragen nach der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 des Rates vom 14. Juni 1993 (ABl. L 154, S. 30) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power und H. Duncan einerseits und dem Minister for Agriculture and Food, Irland und dem Attorney General andererseits über die Gültigkeit einer Entscheidung des Minister for Agriculture and Food (Minister für Landwirtschaft und Ernährung, im Folgenden: Minister), wonach im Fall des Verkaufs oder der Verpachtung eines Milchbetriebs, an den eine Referenzmenge gebunden ist, ein Teil dieser Referenzmenge im Wege einer Wiedereinziehungsmaßnahme („clawback") der einzelstaatlichen Reserve zugeführt wird.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsregelung

3 Im Jahr 1984 wurde wegen des fortbestehenden Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage im Milchsektor 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 (ABl. L 90, S. 10) eine zusätzliche Abgabe auf Milch eingeführt. Nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (ABl. L 148, S. 13) in der Fassung der Verordnung Nr. 856/84 wird eine Zusatzabgabe auf die Milchmengen erhoben, die eine bestimmte Referenzmenge übersteigen.

4 Die betreffende Zusatzabgabenregelung, die ursprünglich für die Zeit bis zum 31. März 1993 vorgesehen war, wurde durch die Verordnung Nr. 3950/92 bis zum 31. März 2000 verlängert.

5 Artikel 4 der Verordnung Nr. 3950/92 legt die jedem Erzeuger zur Verfügung stehende einzelbetriebliche Referenzmenge fest. Absatz 1 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 Das ursprünglich in Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13) vorgesehene System der einzelstaatlichen Reserve ist durch die Verordnung Nr. 3950/92 beibehalten worden. Dazu heißt es in der 13. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3950/92: „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, 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."

7 Artikel 5 der Verordnung Nr. 3950/92 in der Fassung der Verordnung Nr. 1560/93 (im Folgenden: Verordnung Nr. 3950/92) bestimmt:

„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.

Unbeschadet des Artikels 6 Absatz 1 werden die Referenzmengen der Erzeuger, die während eines Zwölfmonatszeitraums weder Milch noch andere Milcherzeugnisse vermarktet haben, der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen; sie können nach Maßgabe des Absatzes 1 neu zugeteilt werden. Nimmt der Erzeuger die Produktion von Milch oder anderen Milcherzeugnissen innerhalb einer vom Mitgliedstaat festzulegenden Frist wieder auf, so wird ihm nach Maßgabe des Artikels 4 Absatz 1 spätestens an dem auf den Zeitpunkt der Antragstellung folgenden 1. April eine Referenzmenge zugeteilt."

8 Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92, der den Verkauf von Betrieben betrifft, an die eine Quote gebunden ist, bestimmt:

„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.

..."

Nationale Regelung

9 Die innerstaatlichen Bestimmungen zur Durchführung der Verordnung Nr. 3950/92 in Irland fanden sich zum Zeitpunkt der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Vorgänge in den European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 (Verordnung von 1995 über die Europäischen Gemeinschaften [Milchquoten], *Statutory Instrument* 1995, n° 266, im Folgenden: Regulations 1995).

10 Zur Durchführung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 sah Regulation 4 der Regulations 1995 die Bedingungen für den Verkauf, die Verpachtung oder die Vererbung von Betrieben vor, an die eine Milchquote gebunden ist. Regulation 4 bestimmte:

„1. Vorbehaltlich der Absätze 4 bis 9 und 19 dieser Regulation geht im Fall der Übertragung eines Betriebes oder Betriebsteils durch Verkauf, Verpachtung oder Vererbung die Milchquote, die an den betreffenden Betrieb oder Betriebsteil gebunden ist, nach dieser Regulation auf den Erzeuger über, an den die Übertragung erfolgt:

Dabei müssen die Voraussetzungen der Regulation 6 dieser Regulation erfüllt werden.

...

19. Der Minister kann festlegen, in welchen Fällen der Übertragung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 des Rates ein Teil der Milchquote nicht mit dem Betrieb übergeht, sondern der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen wird.

20. Die Festlegung nach Absatz 19 dieser Regulation ist anhand einer diese Festlegung enthaltenden Bekanntmachung zu treffen, die in einer inländischen Zeitung zu veröffentlichen ist."

11 Der Minister erließ eine Reihe von Entscheidungen auf der Grundlage dieser Bestimmungen. Insbesondere beschloss er mit der in der inländischen Presse am

19. März 1998 veröffentlichen Bekanntmachung Nr. 266/19 eine Wiedereinziehungsmaßnahme („clawback"), wonach im Fall des Verkaufs oder der Verpachtung eines Milchbetriebs ein 20-prozentiger Anteil der an diesen gebundenen Referenzmenge nicht mit dem Betrieb übergeht, sondern stattdessen der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen wird.

12 Die Bekanntmachung Nr. 266/19 sowie alle früheren Bekanntmachungen über eine Wiedereinziehung wurden durch die Bekanntmachung Nr. 266/20 ersetzt, die am 4. April 1998 in der inländischen Presse veröffentlicht wurde. Diese Bekanntmachung, die den Wiedereinziehungsanteil bei 20 % beließ, erfolgte, um zum einen bestimmte Fragen nach der genauen Anwendung der Wiedereinziehungsmaßnahmen auf Transaktionen, die nahe dem 19. März 1998 getätigt wurden, und zum anderen Stellungnahmen zu Transaktionen unter Familienangehörigen zu berücksichtigen.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

13 Herr Mulligan, der erste Kläger des Ausgangsverfahrens, ist ein ehemaliger Milcherzeuger, der über eine Milchquote von 50 915 Gallonen verfügte, die an einen etwa 115 Acres großen Betrieb in Clonin Rhode in der Grafschaft Offaly (Irland) gebunden war. Eine rheumatische Arthritis zwang ihn, seinen Betrieb im April 1998 an den ihm benachbarten Grundstückseigentümer O'Sullivan, den zweiten Kläger des Ausgangsverfahrens, zu verkaufen. Wegen der Anwendung der Wiedereinziehungsmaßnahme im Umfang von 20 % auf die Veräußerung wurde der Betrieb von Herrn Mulligan zum Preis von 438 000 IEP, der unter dem tatsächlichen Wert des Betriebes lag, an Herrn O'Sullivan verkauft.

14 Herr Power, der dritte Kläger des Ausgangsverfahrens, ist Milcherzeuger und Eigentümer von 125 Acres Land in Garrynoe Ballingarry Thurles in der Grafschaft Tipperary (Irland). Ihm stand eine an seinen Betrieb gebundene Milchquote von 38 000 Gallonen zu. Wegen seines schlechten Gesundheitszustands

und steigender Schulden wurde ein Teil seiner Grundstücke etwa im März 1998 im Wege der Versteigerung zum Kauf angeboten. Es gab eine Reihe von potenziellen Käufern. Das von diesen geäußerte Interesse schwand jedoch mit der Veröffentlichung der Bekanntmachung Nr. 266/20. Herr Power sah sich daraufhin gezwungen, seine Milchquote im Rahmen eines Umstrukturierungsplans dem Käufer der in seinem Betrieb erzeugten Milch, einer Genossenschaftsmolkerei, zu herabgesetztem Preis zu übertragen.

15 Herr Duncan, der vierte Kläger des Ausgangsverfahrens, war Eigentümer eines etwa 55 Acres großen Betriebes und Inhaber einer Milchreferenzmenge von 59 000 Gallonen in Mount Alexander Gorey in der Grafschaft Wexford (Irland). Er hatte das Land in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zum Marktpreis gekauft. Die an den Betrieb gebundene Milchquote war mitbestimmend für diesen Preis. Anfang 1998 beschloss Duncan, die Milcherzeugung einzustellen und sein Land und seine Milchquote zu verpachten. Hätte er beide eine Zeit lang verpachtet und dann beschlossen, sie zu verkaufen, so wäre er Gefahr gelaufen, dass die 20-prozentige Wiedereinziehung zweimal nacheinander ihm gegenüber vorgenommen würde. Er glaubte daher, keine andere Wahl zu haben, als Land und Milchquote zu verkaufen, statt sie zu verpachten. Nach dem Verkauf erfuhr er, dass die Anwendung des Clawback auf seinen Betrieb dessen Kaufpreis erheblich geschmälert hatte.

16 Die vier Kläger des Ausgangsverfahrens fochten die Gültigkeit der Entscheidung des Ministers in der Bekanntmachung Nr. 266/20 vor dem High Court mit einem Antrag auf gerichtliche Überprüfung („judicial review") an, mit dem sie mittelbare Wiedergutmachung („consequential relief") einschließlich Schadensersatz begehrten.

17 Angesichts dieser rechtlichen und tatsächlichen Ausgangslage hat der High Court das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 des Rates so auszulegen, dass danach ein Mitgliedstaat bestimmen darf, dass ein Teil einer für einen

Betrieb verfügbaren Referenzmenge im Fall des Verkaufs oder der Verpachtung nicht mit dem Betrieb auf die übernehmenden Erzeuger übertragen werden darf, sondern stattdessen durch Wiedereinziehung oder Aussonderung oder ein entsprechendes Abzugsverfahren der einzelstaatlichen Reserve zuzuschlagen ist?

2. Falls die erste Frage bejaht wird: Unterliegt das Verfahren, das der Mitgliedstaat für eine solche 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 bejaht wird und für das nationale Verfahren das Gemeinschaftsrecht gilt: Verstößt ein nationales Verfahren, bei dem der Mitgliedstaat die zuständige Behörde durch Verordnung ermächtigt, festzulegen, in welchen Fällen der Übertragung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 des Rates ein Teil der Milchquote nicht mit dem Betrieb übertragen werden darf, sondern der einzelstaatlichen Reserve zuzuschlagen ist, und nach 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?

Zur ersten Frage

18 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Mitgliedstaaten, wenn sie gemäß Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 die Bedingungen festlegen, unter denen bei einem Verkauf oder einer Verpachtung von Milchbetrieben die an diese gebundenen Referenzmengen mit ihnen übertragen werden, nach dieser Bestimmung vorsehen können, dass ein Teil dieser Referenzmenge nicht mit dem Betrieb an den diesen übernehmenden Erzeuger übergeht, sondern durch eine Wiedereinziehung („clawback") der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen wird.

19 Die Kläger des Ausgangsverfahrens machen geltend, Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 sei im Licht von deren zweiter und dritter Begründungserwägung dahin auszulegen, dass er einen Mitgliedstaat nicht ermächtige, bei der Übertragung eines Betriebes eine Wiedereinziehung vorzunehmen oder ein entsprechendes Abzugsverfahren anzuwenden. Nach dem in Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 genannten Grundprinzip, wonach eine Referenzmenge an einen Betrieb gebunden sei, sei den Mitgliedstaaten nämlich die Einführung solcher Maßnahmen, die ihrer Natur nach die Referenzmengen vom Betrieb trennten, verwehrt, sofern es an einer in der Verordnung Nr. 3950/92 ausdrücklich vorgesehenen Ausnahme von diesem Grundsatz fehle.

20 Außerdem könne sich die in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 enthaltene Formulierung „nach Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten... festgelegt werden", nur auf die Einzelheiten der Durchführung dieses Grundprinzips beziehen, d. h. auf die Art und Weise, in der die Referenzmengen mit dem Betrieb übertragen würden. Dass die Gemeinschaftsorgane den Mitgliedstaaten ein Ermessen hinsichtlich der Bedingungen der Übertragung von Referenzmengen eingeräumt hätten, bedeute, dass sie nicht in die verschiedenartigen grundstücksrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten eingreifen wollten, ermächtige diese aber nicht, die Übertragung der Referenzmengen und der entsprechenden Betriebe getrennt zu behandeln.

21 Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 3950/92, wonach „[d]er Teil der Referenzmenge, der gegebenenfalls nicht mit dem Betrieb übertragen wird,... der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen [wird]", beschreibe nur eine tatsächliche Situation. In Anbetracht der zwingenden Formulierung dieser Bestimmung („wird... zugeschlagen") würde die vom Minister vorgeschlagene Auslegung bedeuten, dass in jedem Mitgliedstaat eine Wiedereinziehung vorgenommen werden müsste, was aber nicht der Fall sei.

22 Überdies weiche der Wortlaut von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 von dem des Artikels 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 857/84 ab, der in

seiner ursprünglichen Fassung ausdrücklich bestimme, dass „[d]ie Mitgliedstaaten... vorsehen [können], dass ein Teil der betreffenden Mengen auf die in Artikel 5 genannte Reserve übertragen wird". Daraus folge, dass diese Regelungsermächtigung nach der Verordnung Nr. 857/84 den Mitgliedstaaten mangels eines eindeutigen, ausdrücklichen Hinweises in der Verordnung Nr. 3950/29 mit dieser nicht verliehen worden sei.

23 Die Beklagten des Ausgangsverfahrens machen geltend, Artikel 7 der Verordnung Nr. 3950/92 verleihe den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine umfassende Befugnis zur Einführung von Wiedereinziehungsmaßnahmen nach den von den Mitgliedstaaten festzulegenden Bedingungen. Sie berufen sich für diese Ansicht in erster Linie auf den üblichen Sinn der in dieser Bestimmung gebrauchten Worte und insbesondere auf ihren Absatz 1 Satz 2. Mit diesem Satz werde eindeutig in Betracht gezogen, dass es Umstände geben könne, unter denen ein Teil der Referenzmenge eines Betriebes nicht mit diesem übertragen werde. Wenn dieser Satz Sinn haben solle, müsse sich die in Artikel 7 enthaltene Wendung „nach Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten... festgelegt werden", auch auf Vorschriften erstrecken können, nach denen ein Teil der Referenzmenge nicht mit dem Betrieb übertragen werde, sondern stattdessen der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen werde.

24 Zur Stützung ihres Vorbringens weisen die Beklagten des Ausgangsverfahrens zum einen darauf hin, dass ein Teil der Mitgliedstaaten (Königreich Belgien, Königreich Dänemark und Französische Republik) Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 dahin ausgelegt habe, dass er die Einführung von Wiedereinziehungsmaßnahmen zulasse, und zum anderen darauf, dass die Kommission, nachdem die irischen Behörden ihr die Regulations 1995 notifiziert hätten, keine Fragen zu deren Inhalt gestellt habe.

25 Die Kommission führt aus, zwar stelle Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 das Grundprinzip auf, dass die Milchquote bei Übertragung des Betriebes auf einen neuen Erzeuger dem Betrieb folgen müsse. Jedoch sehe diese Bestimmung auch vor, dass die Bedingungen der Übertragung von den Mitgliedstaaten „unter Berücksichtigung der für die Milcherzeugung verwendeten

Flächen oder nach anderen objektiven Kriterien" festzulegen seien. Außerdem sehe sie vor, dass die Quote der einzelstaatlichen Reserve zuzuschlagen sei, soweit sie nicht mit dem Betrieb übertragen werde. Daraus folge notwendig, dass ein Mitgliedstaat nach dieser Bestimmung ein System der Wiedereinziehung einführen könne.

26 Im Hinblick auf die Auslegung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 und — konkreter — auf die Prüfung der Frage, ob zu den „Bedingungen, die von den Mitgliedstaaten... festgelegt werden", auch Wiedereinziehungsmaßnahmen gehören können, wie sie im Ausgangsverfahren im Streit stehen, ist zunächst auf die ständige Rechtsprechung hinzuweisen, wonach die gesamte Referenzmengenregelung auf dem ursprünglich in Artikel 7 der Verordnung Nr. 857/84 und der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgaben nach Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12) und sodann in Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 aufgestellten allgemeinen Grundsatz beruht, dass die Referenzmenge nach Maßgabe der Flächen zugeteilt wird und deshalb mit der Fläche übertragen werden muss, für die sie zugeteilt worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Januar 1994 in der Rechtssache C-98/91, Herbrink, Slg. 1994, I-223, Randnr. 13, und in der Rechtssache C-189/92, Le Nan, Slg. 1994, I-261, Randnr. 12, vom 23. Januar 1997 in der Rechtssache C-463/93, St. Martinus Elten, Slg. 1997, I-255, Randnr. 24, und vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-15/95, EARL de Kerlast, Slg. 1997, I-1961, Randnrn. 17 und 18).

27 Eine Referenzmenge wird daher grundsätzlich nur durch die Übertragung der Betriebsflächen übertragen, für die sie bestimmt ist, vorausgesetzt, diese Übertragung erfolgt gemäß den in Artikel 7 der Verordnung Nr. 3959/92 vorgesehenen Formen und Bedingungen. Die Referenzmengenregelung schließt mit anderen Worten außer in den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Ausnahmefällen eine isolierte Übertragung von Referenzmengen aus (vgl. in diesem Sinne Urteil EARL de Kerlast, Randnr. 19).

28 Dieser Grundsatz kann jedoch nicht dahin ausgelegt werden, dass er es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verbietet, Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu erlassen, nach denen im Fall der Übertragung eines Betriebes

durch Verkauf oder Verpachtung ein Teil der an den betreffenden Betrieb gebundenen Referenzmenge der einzelstaatlichen Reserve zugeführt wird.

29 Bereits nach dem Wortlaut von Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 sind zum einen die Bedingungen für die Übertragung der Referenzmenge mit dem Betrieb, an den sie gebunden ist, von den Mitgliedstaaten festzulegen und wird zum anderen der Teil der Referenzmenge, der gegebenenfalls nicht mit dem Betrieb übertragen wird, der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen. Folglich hat der Gemeinschaftsgesetzgeber die Möglichkeit zumindest in Betracht gezogen, dass im Fall des Verkaufs oder der Verpachtung eines Milchbetriebs ein Teil der an diesen gebundenen Referenzmenge nicht mit dem Betrieb übertragen wird.

30 Diese Auslegung widerspricht auch nicht dem besonderen Zweck, den der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Aufstellung des Grundsatzes verfolgen wollte, dass die an einen Milchbetrieb gebundene Referenzmenge nur mit diesem zusammen übertragen wird. Dieser Grundsatz stellt nämlich nur die notwendige logische Folge des sich aus dem allgemeinen Sinn und Zweck der Regelung über die Zusatzabgabe für Milch ergebenden Prinzips dar, dass einem Landwirt eine Referenzmenge nur eingeräumt werden kann, wenn er die Eigenschaft eines Milcherzeugers hat (Urteil vom 15. Januar 1991 in der Rechtssache C-341/89, Ballmann, Slg. 1991, I-25, Randnr. 9). Mit anderen Worten soll der Grundsatz, dass die Referenzmenge nur zusammen mit dem Betrieb, an den sie gebunden ist, übertragen werden kann, verhindern, dass Referenzmengen nicht zur Erzeugung oder Vermarktung von Milch, sondern dazu verwendet werden, unter Ausnutzung ihres Marktwerts rein finanzielle Vorteile aus ihnen zu ziehen.

31 Aus der 13. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3950/92 schließlich geht hervor, dass zum einen das Vorhandensein einer einzelstaatlichen Reserve für das Funktionieren der Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch notwendig ist und dass zum anderen der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten ein verhältnismäßig weites Ermessen für die Festlegung der Bedingungen eingeräumt

hat, unter denen sie ihre einzelstaatliche Reserve bilden können, wobei er darauf hingewiesen hat, dass die Mitgliedstaaten dies „insbesondere" aufgrund einer linearen Kürzung der gesamten Referenzmengen tun können. Wenn es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten aber erlaubt ist, ihre einzelstaatliche Reserve in dieser Weise zu bilden, kann das Wort „insbesondere" im Text dieser Begründungserwägung nur bedeuten, dass sie diese Reserve auch mit anderen, weniger weit reichenden Mitteln, beispielsweise durch eine Wiedereinziehung, bilden können.

32 Die Mitgliedstaaten können daher gemäß Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 grundsätzlich Wiedereinziehungsmaßnahmen wie die im Ausgangsverfahren fraglichen in ihr innerstaatliches Recht einführen.

33 Um jedoch dem vorlegenden Gericht eine vollständige Antwort zu geben, ist klarzustellen, dass diese Feststellung nicht zu der Schlussfolgerung führen kann, dass die Mitgliedstaaten ermächtigt wären, Wiedereinziehungsmaßnahmen gleich welcher Art unter beliebigen Voraussetzungen einzuführen. Erstens darf nämlich eine nationale Maßnahme, wie sie im Ausgangsverfahren in Rede steht, in Anbetracht des Umstands, dass ihre Einführung im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erfolgt, nicht so festgelegt oder angewandt werden, dass die mit der gemeinsamen Agrarpolitik, speziell der gemeinsamen Marktorganisation im Milchsektor, verfolgten Ziele beeinträchtigt werden.

34 Zweitens sind die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 verpflichtet, der Festlegung oder Anwendung dieser Maßnahmen objektive Kriterien zugrunde zu legen.

35 Drittens haben nach ständiger Rechtsprechung die Mitgliedstaaten dann, wenn die Gemeinschaftsregelung ihnen die Wahl zwischen mehreren Durchführungsmodalitäten lässt, ihr Ermessen unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des

Gemeinschaftsrechts auszuüben (Urteil vom 25. November 1986 in den Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch u. a., Slg. 1986, 3477, Randnr. 10).

36 So muss eine Wiedereinziehungsmaßnahme wie die im Ausgangsverfahren fragliche unter Beachtung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes festgelegt und angewandt werden (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 15. Februar 1996 in der Rechtssache C-63/93, Duff u. a., Slg. 1996, I-569, Randnr. 34). Außerdem muss sie zum einen dem angestrebten Ziel angemessen sein (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-22/94, Irish Farmers Association u. a., Slg. 1997, I-1809, Randnrn. 30 und 31) und zum anderen in einer nicht diskriminierenden Weise angewandt werden (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil Klensch u. a., Randnr. 8). Daneben hat eine solche Maßnahme die Grundrechte wie das Recht auf Eigentum (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-2/92, Bostock, Slg. 1994, I-955, Randnrn. 16 und 20) und das Recht auf freie Berufsausübung (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 10. Juli 1991 in den Rechtssachen C-90/90 und C-91/90, Neu u. a., Slg. 1991, I-3617, Randnr. 13) zu beachten.

37 Mithin ist nach alledem auf die erste Frage zu antworten, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie gemäß Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 die Bedingungen festlegen, unter denen bei einem Verkauf oder einer Verpachtung von Milchbetrieben die an diese gebundenen Referenzmengen mit ihnen übertragen werden, nach dieser Bestimmung vorsehen können, dass ein Teil dieser Referenzmengen nicht mit dem Betrieb an den diesen übernehmenden Erzeuger übergeht, sondern durch eine Wiedereinziehung („clawback") der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen wird. Eine solche Maßnahme ist festzulegen und anzuwenden,

— ohne dass die mit der gemeinsamen Agrarpolitik, speziell der gemeinsamen Marktorganisation im Milchsektor, verfolgten Ziele beeinträchtigt werden;

— nach objektiven Kriterien;

— im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, wie insbesondere den Grundsätzen der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit, der Nichtdiskriminierung und der Beachtung der Grundrechte.

Zur zweiten und zur dritten Frage

38 Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es der Grundsatz der Rechtssicherheit als allgemeiner gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz verbietet, dass ein Mitgliedstaat für die Einführung nationaler Wiedereinziehungsmaßnahmen zur Durchführung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 ein Verfahren wählt, wonach die zuständige Behörde durch einen Rechtsetzungsakt ermächtigt wird, diese Maßnahmen durch eine Bekanntmachung der Verwaltung in einer inländischen Zeitung einzuführen.

39 Die Kläger des Ausgangsverfahrens machen geltend, zwar dürfe ein Mitgliedstaat ein Verfahren der Wiedereinziehung oder ein entsprechendes Abzugsverfahren vorsehen, jedoch unterlägen das Verfahren oder die Vorschriften, die er für eine solche Entscheidung wähle, den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts.

40 Im vorliegenden Fall genügten die in der Bekanntmachung Nr. 266/20 enthaltenen innerstaatlichen Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung Nr. 3950/92 nicht dem Grundsatz der Rechtssicherheit, da sie nicht klar genug seien und es weder den nationalen Behörden, die nach den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts tätig würden, ermöglichten, die Grenzen ihrer Befugnis genau zu erkennen, noch dem Einzelnen, in voller Kenntnis des Umfangs seiner Rechte und Pflichten in der Gemeinschaftsrechtsordnung zu handeln. Noch weniger ließen sie es zu, mit hinreichender Gewissheit die genauen rechtlichen Folgen einer solchen in einer Zeitung veröffentlichten Bekanntmachung vorherzusehen.

41 Außerdem enthalte das irische Recht für diese Art der Bekanntmachung der Verwaltung weder eine rechtliche Begründung noch eine Rechtsgrundlage. Da es an einer Rechtsgrundlage für eine solche Bekanntmachung fehle, habe diese keine größere Bindungswirkung als eine Ankündigung oder Erklärung, die der Minister in der inländischen Presse veröffentlichen lasse.

42 Unter diesen Umständen sei davon auszugehen, dass das irische System der Verwaltungsbekanntmachungen nicht dem Grundsatz der Rechtssicherheit genüge, da die Rechte und Pflichten des Einzelnen durch eine Maßnahme verändert werden könnten, die tatsächlich eher eine Verwaltungsanordnung als ein Gesetz oder eine Entschließung des Parlaments darstelle.

43 Demgegenüber weisen die Beklagten des Ausgangsverfahrens darauf hin, dass sich aus Randnummer 34 des Urteils vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78 (Eridania, Slg. 1979, 2749) ergebe, dass dann, wenn ein Mitgliedstaat durch eine Verordnung wie etwa die Verordnung Nr. 3950/92 zum Erlass von Durchführungsbestimmungen ermächtigt sei, nur der Inhalt dieser nationalen Durchführungsbestimmungen der Gemeinschaftsverordnung und den all-

gemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts entsprechen müsse. Die Gültigkeit des nationalen Verfahrens, das für den Erlass dieser Bestimmungen, seien es nun Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, gewählt werde, bestimme sich nach dem öffentlichen Recht und möglicherweise dem Verfassungsrecht des betreffenden Mitgliedstaats.

44 Jedenfalls verletze im vorliegenden Fall das Verfahren, das der Minister für die Einführung der im Ausgangsverfahrens fraglichen Wiedereinziehung gewählt habe, nicht den Grundsatz der Rechtssicherheit. Zunächst sei, ganz abgesehen davon, dass die Entscheidung des Ministers eine Verwaltungsmaßnahme sei, die durch eine Verordnung, der in Irland Gesetzeskraft zukomme, ausdrücklich zugelassen sei, die Art und Weise der Veröffentlichung nicht zu beanstanden, da diese Verfahrensweise den Personen zugute komme, die potenziell von der Maßnahme betroffen seien. Eine im Verordnungswege getroffene Maßnahme werde nämlich im „*Iris Oifigiúil*" veröffentlicht, das von einem beschränkten Personenkreis gelesen werde. Sodann sei diese Praxis vom High Court ausdrücklich als mit den Erfordernissen des irischen Rechts in Einklang stehend anerkannt worden. Schließlich seien Entscheidungen wie die, um die es im Ausgangsverfahren gehe, oft dringlich und würden jedenfalls ihre Wirksamkeit verlieren, wenn die Erzeuger über ihre unmittelbar bevorstehende Einführung im Voraus unterrichtet würden.

45 Die Kommission räumt zwar ein, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 für Verfahren entscheiden müssten, die den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere dem Grundsatz der Rechtssicherheit, gerecht würden, hält jedoch die Mitgliedstaaten für berechtigt, Maßnahmen durch Bekanntmachung in einer inländischen Zeitung zu ergreifen, wenn ihr nationales Recht dies zulasse und sofern zum einen diese Bekanntmachung verbindlich sei und den Erfordernissen der Klarheit und Eindeutigkeit genüge und zum anderen insbesondere angesichts der Verbreitung und der Zahl der Leser der betreffenden Zeitung vernünftigerweise davon ausgegangen werden könne, dass die durch diese Bekanntmachung angesprochenen Personen von ihrem Inhalt Kenntnis genommen hätten. Es sei indessen Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob diese Voraussetzungen im Ausgangsverfahren erfüllt seien.

46 Hierzu ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten, wie in den Randnummern 35 und 36 dieses Urteils ausgeführt worden ist, in Fällen, in denen die Gemeinschaftsverordnung ihnen die Wahl zwischen verschiedenen Durchführungsmodalitäten lässt, ihr Ermessen unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts auszuüben haben, zu denen derjenige der Rechtssicherheit gehört.

47 Nach der Rechtsprechung zu diesem Grundsatz haben die Mitgliedstaaten ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit zu erfüllen, die notwendig sind, um den Erfordernissen dieses Grundsatzes zu genügen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 17. Mai 2001 in der Rechtssache C-159/99, Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4007, Randnr. 32). Insoweit kann eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt gemacht wird, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen angesehen werden, da die betroffenen Rechtssubjekte über den Umfang ihrer Rechte in einem gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich im Ungewissen gelassen werden (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-80/92, Kommission/Belgien, Slg. 1994, I-1019, Randnr. 20, und vom 26. Oktober 1995 in der Rechtssache C-151/94, Kommission/Luxemburg, Slg. 1995, I-3685, Randnr. 18).

48 Zwar können sich die Modalitäten der Ausübung eines den Mitgliedstaaten durch eine gemeinschaftsrechtliche Regelung eingeräumten Ermessens nur nach dem öffentlichen Recht der Mitgliedstaaten bestimmen (Urteil Eridania, Randnr. 34). Wie jedoch aus der in der vorigen Randnummer angeführten Rechtsprechung folgt, können Verstöße gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit als allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts nicht nur wegen des Inhalts der von einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen vorliegen, sondern auch wegen des Verfahrens oder bereits der Natur des Rechtsetzungsakts, die der betreffende Staat für die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus der Gemeinschaftsregelung gewählt hat. Die von dieser Rechtsprechung festgestellten Erfordernisse hinsichtlich der Verbindlichkeit der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen und deren angemessener Bekanntmachung beziehen sich nämlich gerade auf die Natur des gewählten Rechtsetzungsakts und das Verfahren, in dem dieser erlassen worden ist.

49 Im vorliegenden Fall betreffen die Fragen des vorlegenden Gerichts, wie sie in Randnummer 38 dieses Urteils umformuliert worden sind, zwei besondere Aspekte des Rechtsetzungsverfahrens, nach dem die im Ausgangsverfahren fragliche Wiedereinziehung eingeführt worden ist, nämlich den Umstand, dass die Regulations 1995 zum einen dem Minister eine Ermessensbefugnis zum Erlass entsprechender Entscheidungen eingeräumt haben, und es zum anderen zugelassen haben, dass diese Entscheidungen durch Bekanntmachung in der inländischen Presse erlassen werden.

50 Was den ersten Aspekt dieses Verfahrens angeht, so ist der bloße Umstand, dass die Zuständigkeit für die Einführung von Maßnahmen nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 durch einen nationalen Rechtsetzungsakt einer Behörde eines Mitgliedstaats, wie etwa einem Minister, übertragen worden ist, allein noch nicht geeignet, den Grundsatz der Rechtssicherheit zu verletzen, denn die Einführung einer Maßnahme nach einem solchen Verfahren hat nicht notwendig zur Folge, dass diese Maßnahme nicht verbindlich wäre oder nicht den Anforderungen dieses Grundsatzes an Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit genügen würde.

51 Zum zweiten Aspekt des Rechtsetzungsverfahrens braucht nur festgestellt zu werden, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit zwar für aufgrund einer Gemeinschaftsregelung eingeführte nationale Maßnahmen eine angemessene Bekanntmachung verlangt, hierfür jedoch keine besondere Form, wie etwa die Veröffentlichung dieser Maßnahmen im Amtsblatt des betreffenden Mitgliedstaats, vorschreibt.

52 Wie sich nämlich aus der in Randnummer 47 dieses Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, liegt der Grund dafür, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts eine angemessene Bekanntmachung der von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung eingeführten Maßnahmen verlangt, in der offensichtlichen

Notwendigkeit, zu gewährleisten, dass die von diesen Maßnahmen betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in dem besonderen gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich erkennen können.

53 Demgemäß muss eine angemessene Bekanntmachung so geartet sein, dass die von der eingeführten Maßnahme betroffenen natürlichen oder juristischen Personen über ihre Rechte und Pflichten aus dieser Maßnahme unterrichtet werden. Es ist daher nicht auszuschließen, dass eine Veröffentlichung dieser Maßnahme in der inländischen Presse diese Voraussetzung erfüllt. Jedoch ist es Sache des vorlegenden Gerichts, aufgrund der von ihm festgestellten Tatsachen zu prüfen, ob dies im Ausgangsverfahren der Fall ist.

54 Somit ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass es der Grundsatz der Rechtssicherheit als allgemeiner gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz nicht verbietet, dass ein Mitgliedstaat für die Einführung nationaler Maßnahmen zur Durchführung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 ein Verfahren wählt, wonach die zuständige Behörde, wie etwa ein Minister, durch einen Rechtsetzungsakt ermächtigt wird, diese Maßnahmen durch eine Entscheidung einzuführen. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt, dass diese Maßnahmen so bekannt gemacht werden, dass die von ihnen betroffenen natürlichen oder juristischen Personen über ihre Rechte und Pflichten aus diesen Maßnahmen unterrichtet werden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, aufgrund der von ihm festgestellten Tatsachen zu prüfen, ob dies im Ausgangsverfahren der Fall ist.

Kosten

55 Die Auslagen der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

auf die ihm vom High Court mit Beschluss vom 30. Juli 1999 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Wenn die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1999 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 des Rates vom 14. Juni 1993 die Bedingungen festlegen, unter denen bei einem Verkauf oder einer Verpachtung von Milchbetrieben die an diese gebundenen Referenzmengen mit ihnen übertragen werden, können sie nach dieser Bestimmung vorsehen, dass ein Teil dieser Referenzmengen nicht mit dem Betrieb an den diesen übernehmenden Erzeuger übergeht, sondern durch eine Wiedereinziehung („clawback") der einzelstaatlichen Reserve zugeschlagen wird. Eine solche Maßnahme ist festzulegen und anzuwenden,**

   — **ohne dass die mit der gemeinsamen Agrarpolitik, speziell der gemeinsamen Marktorganisation im Milchsektor, verfolgten Ziele beeinträchtigt werden;**

— nach objektiven Kriterien;

— im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, wie insbesondere den Grundsätzen der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit, der Nichtdiskriminierung und der Beachtung der Grundrechte.

2. Der Grundsatz der Rechtssicherheit als allgemeiner gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz verbietet es nicht, dass ein Mitgliedstaat für die Einführung nationaler Maßnahmen zur Durchführung von Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3950/92 ein Verfahren wählt, wonach die zuständige Behörde, wie etwa ein Minister, durch einen Rechtsetzungsakt ermächtigt wird, diese Maßnahmen durch eine Entscheidung einzuführen. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt, dass diese Maßnahmen so bekannt gemacht werden, dass die von ihnen betroffenen natürlichen oder juristischen Personen über ihre Rechte und Pflichten aus diesen Maßnahmen unterrichtet werden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, aufgrund der von ihm festgestellten Tatsachen zu prüfen, ob dies im Ausgangsverfahren der Fall ist.

Colneric Gulmann Skouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. Juni 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Die Präsidentin der Sechsten Kammer

F. Macken