SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 24. September 1998 *

1. Die Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts beziehen sich auf die Milchquotenregelung der Gemeinschaft. Sie betreffen genauer gesagt den Teil dieser Regelung, der auf Ihre Urteile Mulder [1] und Von Deetzen [2] erlassen wurde und der für Erzeuger von Milch und Milcherzeugnissen gilt, die zuvor den Rechtsvorschriften zur Einführung einer Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und die Umstellung der Milchkuhbestände unterlagen.

I — Die Gemeinschaftsregelung

2. Die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse wurde 1968 durch die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 [3] geschaffen. Da die Lage dieses Marktes von Beginn an durch ein tendenzielles Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage mit der Folge struktureller Überschüsse gekennzeichnet war, ist die Gemeinschaftsregelung darauf angelegt, eine Zunahme dieser Produktion zu drosseln.

Die Regelung der Nichtvermarktungs- und Umstellungsprämien

3. So sah die Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 [4] eine Reihe von Maßnahmen zur Verringerung des Angebots vor. Es wurde insbesondere ein Prämiensystem für Landwirte geschaffen, die auf die Dauer von fünf Jahren auf die Vermarktung von Milch und Milcherzeugnissen aus ihren Betrieben verzichteten oder ihre Milchkuhbestände für vier Jahre auf Fleischerzeugung umstellten.

Die Zusatzabgabenregelung

4. 1984 stellte sich heraus, daß die Milchproduktion trotz der 1977 getroffenen Maßnahmen unerbittlich weiter zunahm. Da strengere Maßnahmen erforderlich geworden waren, wurde die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse durch

* Originalsprache: Französisch.

1 — Urteil vom 28. April 1988 in der Rechtssache 120/86 (Slg. 1988, 2321).

2 — Urteil vom 28. April 1988 in der Rechtssache 170/86 (Slg. 1988, 2355).

3 — Verordnung des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13).

4 — Verordnung 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).

die Einführung eines Systems zusätzlicher Abschöpfungen, auch „Milchquotenregelung" genannt, tiefgreifend geändert.

5. Aufgrund des durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 [5] eingefügten Artikels 5c der Verordnung Nr. 804/68 wurde ein System zusätzlicher Abgaben geschaffen, die von jedem Erzeuger (Formel A) oder Käufer (Formel B) von Kuhmilch für die Mengen geschuldet wurden, die eine jährlich festgelegte individuelle Referenzmenge — die „Milchquote" — überschritten. Die Bundesrepublik Deutschland entschied sich für die Formel A.

6. Gemäß Artikel 5c Absatz 3 darf der Gesamtbetrag der den in einem Mitgliedstaat der Abschöpfung unterliegenden Personen zugeteilten Referenzmengen eine für jeden Mitgliedstaat unterschiedliche Gesamtgarantiemenge nicht überschreiten, die der um 1 % erhöhten Gesamtmilchmenge entspricht, die im Kalenderjahr 1981 in jedem Mitgliedstaat an Milch oder Milcherzeugnisse be- oder verarbeitende Unternehmen geliefert wurde.

7. Die allgemeinen Regelungen für die Anwendung der zusätzlichen Abgabe wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 [6] geschaffen. In Deutschland wurde die Referenzmenge auf der Grundlage des Jahres 1983 festgesetzt. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten nämlich vorsehen, daß die Referenzmenge in ihrem Gebiet der im Kalenderjahr 1982 oder im Kalenderjahr 1983 gelieferten Milch oder Milchäquivalenzmenge unter Anwendung eines Prozentsatzes entspricht, der so festgesetzt wird, daß die in Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 in der geänderten Fassung definierte Garantiemenge nicht überschritten wird.

8. Dieses System sah keine Möglichkeit der Zuteilung einer Quote an solche (üblicherweise als „SLOM-Erzeuger" [7] bezeichnete) Erzeuger vor, die wegen ihrer Teilnahme an der durch die Verordnung Nr. 1078/77 geschaffenen vorübergehenden Nichtvermarktungsregelung in dem für die Zuteilung von Quoten maßgebenden Referenzjahr keine Milch geliefert oder verkauft hatten.

9. In seinen beiden Urteilen in den Rechtssachen Mulder und Von Deetzen hat der Gerichtshof entschieden, daß eine solche Regelung, da sie keine Zuteilung von Referenzmengen an SLOM-Erzeuger vorsehe, das berechtigte Vertrauen dieser Erzeuger auf die Beschränkung der Wirkungen der von ihnen in Anspruch genommenen Regelung verletze und daher insoweit ungültig sei.

5 — Verordnung des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 90, S. 10).

6 — Verordnung 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); im folgenden auch „streitige Verordnung".

7 — Der Ausdruck „SLOM" ist vom niederländischen „slachtoffers omschakeling" abgeleitet, was „Umstrukturierungsopfer" bedeutet. Die Abkürzung SLOM wurde in der niederländischen Rechtsprechung bereits früher für „Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproduktie" (Einstellung der Lieferungen und Umstellung der Milcherzeugung) verwendet.

10. Um diesen Urteilen Folge zu leisten, erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 764/89 [8], durch deren Artikel 1 ein Artikel 3a in die Verordnung Nr. 857/84 eingefügt wurde, in dem die vorläufige Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge an bestimmte Gruppen von Erzeugern vorgesehen ist, die an Nichtvermarktungsregelungen teilgenommen haben und bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

11. In den Urteilen Spagl [9] und Pastätter [10] sind die Absätze 1 und 2 des Artikels 3a für ungültig erklärt worden. Sie haben die Ansicht vertreten, daß diese Bestimmungen das berechtigte Vertrauen der an einer Nichtvermarktungsregelung beteiligten Erzeuger verletzten. Zum einen seien nämlich gemäß Absatz 1 Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum vor dem 31. Dezember 1983 ablaufe, ohne stichhaltigen Grund von der Zuteilung einer SLOM-Quote ausgeschlossen. Zum anderen werde durch die Regelung des Absatzes 2 die vorläufige spezifische Referenzmenge auf 60 % der Milchmenge begrenzt, die vom Erzeuger während der zwölf Monate vor der Einreichung des Antrags auf Gewährung der Nichtvermarktungsprämie geliefert bzw. verkauft worden sei. Dies entspreche einem Kürzungssatz von 40 %, der im Vergleich zu den für andere Erzeuger geltenden Sätzen unverhältnismäßig sei.

12. Artikel 3a Absatz 1 der streitigen Verordnung wurde durch Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1639/91 [11] geändert, um den Urteilen Spagl und Pastätter Folge zu leisten. Es wurde ein Unterabsatz 2 angefügt, durch den die Gruppe der Erzeuger, denen nach Artikel 3a eine spezifische Referenzmenge gewährt werden kann, um solche Erzeuger erweitert wird, deren Nichtvermarktungs- oder Umstellungszeitraum in Erfüllung der gemäß der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung im Jahr 1983 abgelaufen ist.

13. Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 bestimmt:

„Erzeuger,

— deren Nichtvermarktungs- oder Umstellungszeitraum in Erfüllung der gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung im Jahr 1983 abgelaufen ist, ...

— ...

8 — Verordnung vom 20. März 1989 zur Änderung der Verordnung Nr. 857/84 (ABl. L 84, S. 2).

9 — Urteil vom 11. Dezember 1990 in der Rechtssache C-189/89 (Slg. 1990, I-4539).

10 — Urteil vom 11. Dezember 1990 in der Rechtssache C-217/89 (Slg. 1990, I-4585).

11 — Verordnung des Rates vom 13. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung Nr. 857/84 (ABl. L 150, S. 35).

erhalten auf Antrag, der innerhalb von drei Monaten ab dem 1. Juli 1991 einzureichen ist, unter den unter den Buchstaben a), b) und d) genannten Voraussetzungen vorläufig eine spezifische Referenzmenge."

II — Sachverhalt und nationales Verfahren

14. Im Juni 1981 wurde dem Kläger des Ausgangsverfahrens eine Prämie für die Umstellung seiner Milchkuhbestände auf Bestände zur Fleischerzeugung bewilligt.

15. Im März 1983 stellte die Bezirksregierung Hannover bei einer Betriebsprüfung Unregelmäßigkeiten beim Schlachten der Milchkühe fest. Sie hob den Bescheid über die Bewilligung der Umstellungsprämie auf und forderte die erste, bereits gezahlte Prämienrate zuzüglich Zinsen zurück.

16. Die vom Kläger gegen den Rückforderungsbescheid erhobene Klage wurde vom Verwaltungsgericht Hannover mit Urteil vom 11. September 1985 abgewiesen; die Berufung hiergegen wurde vom Oberverwaltungsgericht Lüneburg mit Urteil vom 26. April 1990 zurückgewiesen. Beide Urteile sind rechtskräftig geworden.

17. Im Juni 1989 beantragte der Kläger zum Zweck der Wiederaufnahme der Milchproduktion die Zuteilung einer vorläufigen spezifischen Referenzmenge. Die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die Landwirtschaftskammer Hannover, bestätigte, daß die rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Referenzmenge erfüllt seien; sie versah diese Bescheinigung jedoch mit dem Vorbehalt ihres Widerrufs für den Fall, daß das vor dem Oberverwaltungsgericht anhängige Verfahren zu einer Herabsetzung der Prämienmilchmenge oder der Prämie führe.

18. Auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 26. April 1990, mit dem die Streichung der Prämie bestätigt wurde, widerrief die Beklagte mit Bescheid vom 13. Juli 1992 die vorläufige Bescheinigung. Nach diesem Bescheid konnte dem Kläger keine spezifische Referenzmenge gewährt werden.

19. Die Klage gegen den Widerrufsbescheid beim Verwaltungsgericht Hannover und die Berufung des Klägers beim Oberverwaltungsgericht Lüneburg hatten keinen Erfolg.

20. Der Kläger legte gegen das Berufungsurteil beim Bundesverwaltungsgericht Revision ein.

III — Die Vorlagefragen

21. Das Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, daß die Entscheidung des Rechtsstreits von der Auslegung und gegebenenfalls der Gültigkeit des Artikels 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 der streitigen Verordnung abhängig sei. Es möchte wissen, ob nach dieser Bestimmung die ordnungsgemäße Erfüllung der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsverpflichtung nach der Verordnung Nr. 1078/77 Voraussetzung für die vorläufige Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge ist. Es hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Schließt Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1639/91 die Gewährung einer vorläufigen spezifischen Referenzmenge an Erzeuger aus, deren Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie wegen Verstoßes gegen die eingegangene Verpflichtung zurückgefordert worden ist?

2. Wenn ja, ist diese Regelung mit den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit vereinbar?

IV — Beantwortung der Fragen

22. Mit der ersten Frage möchte das Bundesverwaltungsgericht wissen, ob ein Erzeuger, der eine Nichtvermarktungs- oder Umstellungsverpflichtung im Sinne der Verordnung Nr. 1078/77 [12] eingegangen ist, aber wegen Nichteinhaltung der damit verbundenen Pflichten auf die hierfür gewährte Prämie keinen Anspruch mehr hat, dennoch gemäß Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 der streitigen Verordnung eine spezifische Referenzmenge für die Wiederaufnahme der Vermarktung von Milch beanspruchen kann.

23. Die zweite Frage des Bundesverwaltungerichts geht dahin, ob diese Regelung mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist, falls sie dahin auszulegen ist, daß der fragliche Erzeuger keinen Anspruch auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge hat.

24. Da ich mich bei meinem Vorschlag für die Auslegung der einschlägigen Regelung insbesondere auf diese beiden Grundsätze stütze, werde ich beide Fragen des vorlegenden Gerichts zusammen behandeln.

12 — Im folgenden wird der Begriff „Nichtvermarktung" der Einfachheit halber für „Nichtvermarktung oder Umstellung" verwendet.

25. Sie beziehen sich auf die Bestimmungen des Artikels 3a der streitigen Verordnung, die im Anschluß an den Erlaß der Verordnung Nr. 1639/91 in diese Verordnung eingefügt wurden und durch die u. a. die Zusatzabgabenregelung auf Erzeuger ausgedehnt werden soll, deren Nichtvermarktungszeitraum 1983 ablief. Das Bundesverwaltungsgericht führt aus: „Die Verpflichtungen des Klägers aus seiner Teilnahme am Nichtvermarktungsprogramm hatten nämlich mit der Annullierung der Prämienbewilligung am 2. März 1983 ihr Ende gefunden." [13]

26. Wie das vorlegende Gericht zu Recht ausführt [14], ist der Wortlaut dieser Bestimmungen keine große Hilfe, da er zwei Auslegungen zuläßt.

27. Für die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge ist Voraussetzung, daß der Nichtvermarktungszeitraum 1983 „in Erfüllung der gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung" abgelaufen ist. Dies kann dahin ausgelegt werden, daß der Erzeuger zuvor die sich aus dieser Verpflichtung ergebenden Pflichten erfüllt haben muß. Zwar ist nicht angegeben, welcher Art die Pflichten sein müssen, damit ihre Verletzung der Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge entgegensteht, doch würde diese Auslegung bedeuten, daß die Anwendung der Zusatzabgabenregelung von der Einhaltung der im Rahmen der Nichtvermarktungsregelung eingegangenen Verpflichtung abhängig wäre, die im vorliegenden Fall angesichts der Entscheidung über die Annullierung der dem Kläger gewährten Prämie zweifelhaft ist.

28. Die genannte Voraussetzung könnte sich aber auch darauf beschränken, daß der Nichtvermarktungszeitraum 1983 abgelaufen sein muß. Hierfür spricht die Zielsetzung, die den Gemeinschaftsgesetzgeber zu der Reform des Artikels 3a veranlaßt hat. Durch die Verordnung Nr. 1639/91 soll nämlich die Zusatzabgabenregelung auf Erzeuger erstreckt werden, deren Nichtvermarktungszeitraum 1983 abgelaufen ist [15]. Nach dieser Auslegung wird mit der Bezugnahme auf die „Erfüllung der gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung" nur die Regelung bezeichnet, aus der sich die fragliche Verpflichtung ergibt.

29. Für die Beantwortung der Vorlagefragen ist es demnach erforderlich, den mit der einschlägigen Regelung und insbesondere mit Artikel 3a der streitigen Verordnung verfolgten Zweck zu untersuchen.

30. Wie ausgeführt, soll durch die Zusatzabgabenregelung und die Nichtvermarktungsregelung die Lage auf dem Markt für Milcherzeugnisse in der Gemeinschaft verbessert werden, die durch strukturelle Überschüsse

13 — Teil II Absatz 1 des Vorlagebeschlusses.

14 — Ebenda, Absätze 2 und 3.

15 — Vgl. Nr. 12 der vorliegenden Schlußanträge.

gekennzeichnet ist, die auf ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zurückzuführen sind [16].

31. Hauptzweck dieser aufeinanderfolgenden Regelungen ist die Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse durch eine Verringerung des Angebots.

32. Artikel 3a der streitigen Verordnung, der es den Erzeugern, die eine Verpflichtung im Rahmen der Nichtvermarktungsregelung eingegangen sind, ermöglichen soll, die Zusatzabgabenregelung in Anspruch zu nehmen, befindet sich am Schnittpunkt der beiden Systeme.

33. Er wird durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, das berechtigte Vertrauen dieser Gruppe von Erzeugern zu schützen.

34. Die Zusatzabgabenregelung berücksichtigte nämlich ursprünglich nicht den Fall der Erzeuger, die der Nichtvermarktungsregelung unterlagen und im Referenzjahr wegen ihrer Nichtvermarktungsverpflichtung keine Milch geliefert hatten.

35. Zur Wahrung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes hat der Gemeinschaftsgesetzgeber daher die streitige Verordnung durch die Einfügung von Artikel 3a ergänzt, der die Modalitäten der Zuteilung spezifischer Quoten an die betroffenen Erzeuger regelt.

36. Für die Bestimmung der genauen Tragweite von Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 der streitigen Verordnung sind die Entscheidungen des Gerichtshofes heranzuziehen, auf die diese Bestimmung unmittelbar zurückgeht [17].

37. In den Urteilen Mulder und Von Deetzen haben Sie entschieden, daß „[d]ie Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch ... zu ... Beschränkungen für die Erzeuger [führt], *die in Erfüllung der nach der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung* im Referenzjahr *keine Milch geliefert haben.*“ [18]

38. Die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge ist also ganz klar den aufgrund der Nichtvermarktungsregelung verpflichteten Erzeugern vorbehalten, die beim Ablauf ihres Verpflichtungszeitraums *tatsächlich* keine Milch oder Milcherzeugnisse *vermarktet haben.*

16 — Erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1078/77 und erste bis vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 856/84.

17 — Erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 764/89.

18 — Randnrn. 25 und 14; Hervorhebung von mir.

39. Vermarktet ein Erzeuger unter Verletzung seiner gemäß der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Verpflichtung Milch oder Milcherzeugnisse, so hat dies zwei Konsequenzen.

40. Zum einen ist gemäß dieser Verordnung, deren Bestimmungen nicht beachtet worden sind, die Gewährung der Nichtvermarktungsprämie selbstverständlich nicht mehr gerechtfertigt.

41. Wie der Gerichtshof im Urteil Jensen [19] entschieden hat, „ist der maßgebliche Rechtsgrund für die Gewährung und den endgültigen Erwerb der Nichtvermarktungsprämien die tatsächliche Einstellung jeder Vermarktung von ... [Erzeugnissen] während des gesamten ... Fünfjahreszeitraums".

42. Zum anderen gehört nach der streitigen Verordnung der fragliche Erzeuger nicht zu denjenigen, die die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge beanspruchen können.

43. Der persönliche Geltungsbereich von Artikel 3a erfaßt offensichtlich nicht die Erzeuger, die ihre Nichtvermarktungsverpflichtung verletzt haben. Diese Bestimmung soll vielmehr das berechtigte Vertrauen von Erzeugern schützen, die gemäß der Verordnung Nr. 1078/77 keine Milch vermarktet haben, ohne jedoch auf eine Wiederaufnahme der Erzeugung und der Vermarktung nach Ablauf der gesetzlichen Dauer ihrer Verpflichtung zu verzichten.

44. Ein solcher Erzeuger kann sich gegenüber der Weigerung, ihm eine spezifische Quote zuzuteilen, nicht auf *den Grundsatz des Vertrauensschutzes* berufen.

45. Beruht der Verlust des Prämienanspruchs auf einer Verletzung der Nichtvermarktungsverpflichtung, so wird ein Vertrauen des Betroffenen darauf gegenstandslos, daß die zunächst für ihn geltende Regelung nur beschränkte Wirkungen haben, also die Vermarktung von Milch und Milcherzeugnissen nur für einen bestimmten Zeitraum unmöglich sein werde und danach die Vermarktung wieder aufgenommen werden könne: Das Vermarktungsverbot ist in einem solchen Fall verletzt worden, und die mit der Wiederaufnahme der Verkäufe zusammenhängende Frage stellt sich nicht mehr, da diese Wiederaufnahme bereits stattgefunden hat.

46. Die Versagung einer spezifischen Quote stellt in einem solchen Fall keine Sanktion dar. Wie die Kommission zu Recht bemerkt, sind die Streichung der Prämie und die Versagung einer spezifischen Quote nur die Rechtsfolgen, die sich aus der Anwendung einer gesetzlichen Regelung ergeben. Ebenso kann meines Erachtens die Versagung eines

19 — Urteil vom 22. September 1988 in der Rechtssache 199/87 (Slg. 1988, 5045, Randnr. 30). Vgl. in neuerer Zeit Urteil vom 6. Juni 1996 in der Rechtssache C-127/94 (Ecroyd, Slg. 1996, I-2731, Randnr. 48).

Anspruchs, wenn die nach der einschlägigen Regelung für seine Zuerkennung geltenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind, nicht als Sanktion betrachtet werden, sondern ist lediglich als eine Auswirkung der Abgrenzung des Anwendungsbereichs der fraglichen Regelung anzusehen [20].

47. Der betreffende Erzeuger befindet sich in der gleichen Lage wie ein Erzeuger, der sich nicht für die Inanspruchnahme der Prämien nach der Verordnung Nr. 1078/77 entschieden und folglich seine Erzeugung oder Vermarktung von Milch oder Milcherzeugnissen niemals eingestellt hat.

48. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, gilt für einen solchen Erzeuger die allgemeine Zusatzabgabenregelung des Artikels 5c Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 und des Artikels 2 der streitigen Verordnung, nach der eine Referenzmenge zugeteilt wird, die anhand der im Referenzjahr gelieferten Milch oder Milchäquivalenzmenge unter Anwendung eines Prozentsatzes zu berechnen ist, der in der Weise bestimmt wird, daß die für den jeweiligen Mitgliedstaat festgesetzte Referenzmenge nicht überschritten wird.

49. Ich teile ferner die Auffassung der Kommission, daß der Erzeuger, der seine Verpflichtung verletzt, nur hinsichtlich der von ihm vermarkteten Milchmengen von der Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge ausgeschlossen ist.

50. Wie die Kommission erwähnt, ergibt sich hieraus für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Notwendigkeit, in jedem Einzelfall die derart vermarkteten Milchmengen genau bestimmen zu können. Diese Notwendigkeit folgt meines Erachtens aus dem Gebot einer effizienten Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik, die eine Beschaffung von Daten voraussetzt.

51. Sie ergibt sich ferner aus der Anwendung des *Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.* Nach diesem Grundsatz muß eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen, ohne über das hierfür Erforderliche hinauszugehen.

52. Daß Artikel 3a die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge an Erzeuger ausschließt, die unter Verletzung ihrer Verpflichtung Milch vermarktet haben, hat zweifellos keinen Einfluß darauf, daß diese Vorschrift dennoch ihren ursprünglichen Zweck erfüllt, Erzeugern, die aufgrund einer solchen Verpflichtung jede Vermarktung eingestellt haben, die Wiederaufnahme ihrer Erzeugung zu ermöglichen.

20 — Vgl. die Ausführungen von Generalanwalt Jacobs zum Begriff der Sanktion im Gemeinschaftsrecht, insbesondere zu der teilweise zu weiten Auslegung dieses Begriffes, in seinen Schlußanträgen zum Urteil vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-240/90 (Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383, insbesondere Nr. 30).

53. Die von mir vorgeschlagene Auslegung verletzt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht, da sich die Berechnung der spezifischen Quote und damit ihre eventuelle Versagung strikt danach richten, welche Milchmenge unter Verstoß gegen die vom Erzeuger eingegangene Verpflichtung vermarktet worden ist.

54. Die vom Rat vorgeschlagene Auslegung der Vorschrift, nach der der Erzeuger auch bei einer nur teilweisen Nichteinhaltung seiner Verpflichtung die gesamte spezifische Referenzmenge verliert, würde den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz meines Erachtens ebenfalls nicht verletzen. Sie wäre lediglich durch ein anderes Bestreben motiviert, das auf der Abschreckung durch die drohende Versagung beruht. In diesem Fall hätte Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 jedoch einen anderen Charakter und würde eine echte Sanktion darstellen. Da die Folgen einer Verletzung der Vorschrift nicht genau geregelt sind, wäre diese Auslegung meines Erachtens weder mit den Anforderungen der Rechtssicherheit noch mit dem mit dieser Bestimmung verfolgten Abschreckungszweck vereinbar.

55. Erst recht ist der Gedanke einer Beschränkung der spezifischen Quote proportional zur Verletzung der Nichtvermarktungsverpflichtung vertretbar.

56. Welche Regelung für den Erzeuger gilt, der seine Verpflichtung verletzt, ist jedoch nicht immer leicht zu entscheiden, wie die Formulierung der Frage des vorlegenden Gerichts zeigt. Dieses nimmt auf die Auswirkungen Bezug, die sich für die Erzeuger daraus ergeben, daß sie die Prämie wegen einer Verletzung ihrer Verpflichtung zurückzahlen müssen, *ohne genauere Angaben hinsichtlich der Art der vorgeworfenen Verletzung zu machen.*

57. Es stellt sich demnach die Frage, ob die Verletzung anderer Pflichten als der eigentlichen Nichtvermarktungsverpflichtung die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge ebenfalls ausschließen könnte [21].

58. Wie Sie im Urteil Drewes [22] ausgeführt haben, ergibt sich aus verschiedenen Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1307/77 [23], daß der Anspruch auf die Prämie entfällt, wenn die formalen Anforderungen der Kennzeichnung und der Registrierung der Tiere nicht erfüllt sind und der Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung der Tiere damit unmöglich wird.

59. Da aber in diesem Urteil ausschließlich die Verordnung Nr. 1078/77 anzuwenden war, kann daraus nicht geschlossen werden, welche

21 — Eine Verpflichtung im Sinne der Verordnung Nr. 1078/77 umfaßt nämlich nicht nur die Pflicht des Erzeugers, während des Nichtvermarktungszeitraums keine Milch oder Milcherzeugnisse aus seinem Betrieb abzugeben, sondern u. a. auch die Pflicht, Milchvieh weder zu vermieten noch anderen entgeltlich oder unentgeltlich zu überlassen und es nur zur Schlachtung oder zur Ausfuhr zu verkaufen.

22 — Urteil vom 18. April 1989 in der Rechtssache 358/87 (Slg. 1989, 891, Randnrn. 23 ff.).

23 — Verordnung der Kommission vom 15. Juni 1977 mit Durchführungsbestimmungen zur Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen und die Umstellung der Milchbestände (ABl. L 150, S. 24).

Folgen sich für die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge ergeben, wenn der Anspruch auf die Prämie aus anderen Gründen als dem der Nichtvermarktung selbst entfällt.

60. Dagegen bezog sich im Urteil Ecroyd eine der Fragen gerade auf die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge im Fall einer solchen Nichterfüllung.

61. Es war unstreitig, daß der Landwirt die von seinem Vorgänger eingegangene Verpflichtung, während des Nichtvermarktungszeitraums keine Milch oder Milcherzeugnisse zu vermarkten, tatsächlich eingehalten hatte [24]. Dagegen fehlte eine Zusicherung des Betriebsnachfolgers, die von seinem Vorgänger eingegangenen Verpflichtungen weiterhin zu erfüllen. Der Gerichtshof hat festgestellt, daß es „nicht zugelassen werden [kann], daß die Nichterfüllung einer bloßen Formalität wie [dieser] ... in gleicher Weise zum Ausschluß des [Landwirts] von der Nichtvermarktungsregelung führt wie die tatsächliche Nichteinhaltung der Nichtvermarktungsverpflichtung“ [25].

62. Er hat weiter ausgeführt: „[Es] ist festzustellen, daß der Antrag [des Erzeugers] auf Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge nicht mit der Begründung abgelehnt werden konnte, daß [er] sich nicht schriftlich verpflichtet hatte, die von [seiner] Vorgängerin eingegangenen Verpflichtungen weiterhin zu erfüllen.“ [26]

63. Das Urteil Ecroyd bestätigt meines Erachtens die Auffassung, daß der Nachweis der Nichtvermarktung genügt, um die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge zu rechtfertigen, auch wenn andere Erfordernisse nicht beachtet sein sollten.

64. Der Umstand, daß es sich um Rechte und Pflichten handelte, die sich für einen Betriebsnachfolger eines zur Teilnahme an der Nichtvermarktungsregelung zugelassenen Erzeugers aus der streitigen Verordnung ergaben, spricht nicht dagegen, daß die Entscheidung des Gerichtshofes auf einen Fall übertragen wird, in dem der Betroffene von Anfang an Inhaber dieser Rechte und Pflichten war oder gewesen zu sein behauptet.

65. In beiden Fällen ist der jeweilige Betriebsinhaber an die Nichtvermarktungsverpflichtung gebunden. Im Urteil Ecroyd hat der Gerichtshof entschieden, daß der besondere Umstand, daß der Nachfolger aufgrund der Betriebsübertragung verpflichtet war, die weitere Erfüllung der von seinem Vorgänger übernommenen Pflichten schriftlich zuzusichern, nicht so wichtig war, daß deren Nichterfüllung die Streichung der Prämie und die

24 — Randnr. 49.

25 — Ebenda, Randnr. 50.

26 — Ebenda, Randnr. 51.

Versagung einer spezifischen Referenzmenge hätte rechtfertigen können.

66. Es ließe sich daher zwar die Auffassung vertreten, daß die Verletzung einer anderen als der genannten Pflicht, etwa die Abgabe des Milchviehs zu anderen Zwecken als zur Schlachtung oder zur Ausfuhr [27], außer dem Verlust der Prämie die Versagung einer spezifischen Quote rechtfertigen könnte.

67. Mir scheint aber, daß solche Pflichtverletzungen, die bereits durch das mit der Verordnung Nr. 1078/77 geschaffene System geregelt werden, das in diesem Fall die Wiedereinziehung der gezahlten Beträge ermöglicht, nicht mit der Verletzung der Nichtvermarktungsverpflichtung vergleichbar sind. Der Nachweis der Nichteinhaltung dieser Pflichten reicht nämlich nicht aus, um eine tatsächliche Abgabe von Milch oder Milcherzeugnissen zu beweisen, die aus den bereits angeführten Gründen allein die Versagung einer spezifischen Referenzmenge rechtfertigen würde.

68. Auch die offenbar dem Urteil Ecroyd zugrunde liegende Auffassung, daß ein notwendiger Zusammenhang zwischen der Bewilligung oder der Aufrechterhaltung einer Nichtvermarktungsprämie und der Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge bestehe, ist meines Erachtens abzulehnen.

27 — Eine derartige Beanstandung liegt den vom Kläger gerichtlich angefochtenen Bescheiden wohl zumindest zum Teil zugrunde. Ferner hing der Erfolg des Vorbringens der Beklagten zu dieser wie zu den weiteren Pflichtverletzungen anscheinend von der Anwendung der einschlägigen Beweislastregeln ab.

69. Die Aufrechterhaltung der Prämie würde dann ohne weiteres dazu führen, daß die Versagung der beantragten Quote nicht gerechtfertigt wäre, und umgekehrt würde die Streichung der Prämie der Zuteilung der spezifischen Referenzmenge entgegenstehen.

70. Tatsächlich scheint der Gerichtshof die Nichterfüllung der Formalität, um die es im Urteil Ecroyd ging, weder für die Streichung der Prämie noch für die Versagung der spezifischen Referenzmenge als ausreichend angesehen zu haben. Dies erklärt, warum beide Maßnahmen für gültig gehalten wurden.

71. Meines Erachtens wird dies gerade wegen des mit Artikel 3a verfolgten Zieles nicht notwendig stets der Fall sein.

72. Besteht der Verstoß des Erzeugers gegen seine gemäß der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangene Verpflichtung nicht in einer Verletzung der Nichtvermarktungsverpflichtung, so führt der Verlust des Anspruchs auf die Nichtvermarktungsprämie nicht notwendig zur Versagung einer spezifischen Quote.

73. Es ist daran zu erinnern, daß dieser Verlust die Rechtsfolge ist, die sich nach der durch die Verordnung Nr. 1078/77 einge-

führten Regelung [28] eindeutig aus einem Verstoß gegen eine der zahlreichen dadurch begründeten Pflichten, darunter die Nichtvermarktungsverpflichtung, ergibt.

74. Die Zielsetzung des mit Artikel 3a eingeführten Systems besteht nicht darin, die tatsächliche Anwendung dieser Regelung zu gewährleisten. Es kann keinen anderen Zweck haben, als Erzeugern, die die Vermarktung eingestellt haben, nach Ablauf des gesetzlich geregelten Zeitraums in Anwendung der streitigen Verordnung die Wiederaufnahme der Erzeugung zu ermöglichen. Würde in Fällen, in denen keine Vermarktung festgestellt wird, außer der Prämie auch die spezifische Quote versagt, so würde die Regelungslücke in Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 entgegen dieser Zielsetzung ausgefüllt. Damit würde einem Erzeuger, der die Nichtvermarktungsverpflichtung beachtet hat, der Anspruch auf Wiederaufnahme der Erzeugung aus Gründen genommen, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Verringerung der Überschüsse stehen.

75. Daher erscheint es mir vernünftig, daß die Versagung einer spezifischen Referenzmenge nur dann auf den Verlust des Anspruchs auf die Nichtvermarktungsprämie gestützt werden kann, wenn dieser Verlust selbst auf einer eindeutig feststehenden Verletzung der Nichtvermarktungsverpflichtung beruht.

28 — Im Urteil Jensen heißt es: „Der Wortlaut der hier zu prüfenden Bestimmungen [u. a. der Verordnung Nr. 1078/77] *läßt klar erkennen, daß bei Nichterfüllung der sich aus der Prämienregelung ergebenden Verpflichtungen* der bereits ausgezahlte Prämienbetrag ... zurückzuzahlen ist" (Randnr. 27, Hervorhebung von mir).

76. Was insbesondere das Ausgangsverfahren anbelangt, so kann anhand der Verfahrensakten nicht mit Sicherheit festgestellt werden, auf welche Tatsachen die zuständigen nationalen Behörden die Annullierung der Nichtvermarktungsprämie und damit die Versagung einer spezifischen Quote gegenüber dem Kläger stützen.

77. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, daß sich eine Verletzung des Milcherzeugungsverbots weder aus dem Berufungsurteil ergebe noch von der Beklagten behauptet werde [29]. Der Kläger macht geltend, ihm werde nicht vorgeworfen, während des Umstellungszeitraums weiterhin Milch erzeugt zu haben [30]. Dagegen ist der Rat der Auffassung, der Kläger habe nicht nachgewiesen, daß er seine Pflicht erfüllt habe, während dieses Zeitraums keine Milcherzeugnisse abzugeben [31].

78. Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts begründete die Beklagte die Aufhebung der vorläufigen Bescheinigung über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zuteilung einer spezifischen Quote mit der Annullierung der Nichtvermarktungsprämie [32].

29 — Teil II Absatz 3 des Vorlagebeschlusses.

30 — Nr. I Absatz 1 seiner schriftlichen Erklärungen.

31 — Nr. 6 Absatz 2 seiner schriftlichen Erklärungen.

32 — Teil I Absatz 4 des Vorlagebeschlusses.

79. Meines Erachtens ist es nicht Ihre Sache, den Sachverhalt zu untersuchen, der der Streichung der Prämie oder der Versagung einer spezifischen Quote gegenüber dem Kläger zugrunde lag.

80. Es obliegt dem Gericht, bei dem das Ausgangsverfahren anhängig ist, mit den ihm von seinem nationalen Recht zur Verfügung gestellten Mitteln die Umstände zu erforschen und zu bestimmen, anhand deren festgestellt oder ausgeschlossen werden kann, daß der Kläger gegen seine Nichtvermarktungsverpflichtung verstoßen hat und wie schwerwiegend ein solcher Verstoß gegebenenfalls war, um daraus im Licht der Ihnen von mir vorgeschlagenen Leitlinien hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Versagung einer spezifischen Referenzmenge die Konsequenzen zu ziehen.

Ergebnis

81. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, die Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 der 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 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1639/91 des Rates vom 13. Juni 1991 ist so auszulegen, daß er die Gewährung einer vorläufigen spezifischen Referenzmenge an einen Erzeuger ausschließt, dem gegenüber ein Bescheid über den Verlust des Anspruchs auf die Zahlung einer Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie oder über die Rückforderung dieser Prämie erlassen worden ist, sofern dieser Bescheid mit einer Verletzung der vom Erzeuger gemäß 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 übernommenen Nichtvermarktungsverpflichtung begründet wird.

2. Die Prüfung der zweiten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 3a Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 in Frage stellen könnte.