SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-16/89 *

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

1. *Die anwendbare gemeinschaftsrechtliche Regelung*

a) Artikel 1 Absatz 1 der *Richtlinie 72/159/EWG des Rates* vom 17. April 1972 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (ABl. L 96, S. 1) bestimmt: „Zur Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für eine wirkliche Verbesserung der Einkommen und der Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft führen die Mitgliedstaaten eine selektive Regelung zur Förderung entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe ein, die darauf abzielt, die Bewirtschaftung und Entwicklung dieser Betriebe unter rationellen Bedingungen zu begünstigen." Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b dieser Richtlinie führt unter den möglichen Förderungsmaßnahmen „Beihilfen in Form von Zinsvergütungen für die zur Durchführung des Entwicklungsplans notwendigen Investitionen" auf.

b) Mit der *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) wurde für einen Zeitraum von fünf Jahren eine zusätzliche Abgabe auf die abgelieferten Mengen Milch eingeführt, die eine festzulegende Referenzmenge übersteigen.

c) Die allgemeinen Regeln für die Anwendung der zusätzlichen Abgabe sind in 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 (ABl. L 90, S. 13) in ihrer geänderten Fassung enthalten.

Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 setzt die Referenzmenge fest, auf die die Grundverordnung Nr. 856/84 abstellt, also die von der zusätzlichen Abgabe befreite Menge. Sie entspricht grundsätzlich der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die im Kalenderjahr 1981 von dem Erzeuger geliefert (Formel A) oder von einem Käufer gekauft wurde (Formel B), zuzüglich 1 %. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten jedoch vorsehen, daß die Referenzmenge auf 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 Garantiemenge nicht überschritten wird. Dieser Prozentsatz kann je nach der Menge der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabenpflichtigen, der Entwicklung der Lieferungen in bestimmten Regionen zwischen 1981 und 1983 oder der Entwicklung der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabenpflichtigen im selben Zeitraum angepaßt werden.

Nach den Artikeln 3, 4 und 4a der Verordnung Nr. 857/84 können die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Referenzmengen bestimmte besondere Situationen berücksichtigen oder spezifische oder zusätzliche Referenzmengen zuteilen. Im vorliegenden

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Fall ist Artikel 3 Nr. 1 einschlägig, der wie folgt lautet:

„Bei der Festlegung der Referenzmengen nach Artikel 2 und im Rahmen der Anwendung der Formeln A und B werden bestimmte besondere Situationen unter folgenden Bedingungen berücksichtigt:

1) Erzeuger, die sich zur Durchführung eines vor dem 1. März 1984 eingereichten Entwicklungsplans im Bereich der Milcherzeugung gemäß der Richtlinie 72/159/EWG verpflichtet haben, können entsprechend der Entscheidung des Mitgliedstaats,

   — wenn der Entwicklungsplan in Durchführung befindlich ist, eine spezifische Referenzmenge zugewiesen erhalten, die den im Entwicklungsplan vorgesehenen Milch- und Milcherzeugnismengen Rechnung trägt;

   — wenn der Entwicklungsplan nach dem 1. Januar 1981 durchgeführt worden ist, eine spezifische Referenzmenge zugewiesen erhalten, die den Milch- und Milcherzeugnismengen Rechnung trägt, die sie im Jahr des Abschlusses des Entwicklungsplans geliefert haben.

   Verfügt der Mitgliedstaat über ausreichende Informationen, so können auch ohne Entwicklungsplan getätigte Investitionen berücksichtigt werden."

Gemäß Artikel 5 der Verordnung können „für die Anwendung der Artikel 3 und 4 ... zusätzliche Referenzmengen nur im Rahmen der Garantiemenge nach Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 gewährt werden. Diese zusätzlichen Mengen werden aus einer Reserve entnommen, die der Mitgliedstaat innerhalb der vorgenannten Garantiemenge bildet."

2. *Die niederländischen Vorschriften zur Durchführung der Gemeinschaftsregelung*

Die Regelung über die Zusatzabgabe auf Milch wurde in den Niederlanden durch die „Beschikking superheffing" (Verordnung über eine Zusatzabgabe) des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei vom 18. April 1984 (Stcrt. 1984, S. 79) in ihrer geänderten Fassung durchgeführt. Diese Verordnung optiert für die Formel A (Erzeugerformel) im Sinne der Verordnung Nr. 856/84 und setzt die Referenzmengen für die Erzeuger nach deren Ablieferungen im Jahr 1983 fest, jedoch unter dem Vorbehalt, daß unter bestimmten abschließend aufgezählten besonderen Umständen ein anderes Referenzjahr zugrunde gelegt werden kann. Artikel 11 der Verordnung lautet wie folgt:

„1. Wer nach dem 1. September 1981, jedoch vor dem 1. März 1984 Investitionsverpflichtungen eingegangen ist, hat nach Maßgabe dieses Artikels Anspruch auf eine besondere Menge, die von der in Artikel 5 Absatz 1 bzw. Artikel 5 Absatz 2 genannten Menge abweicht. Ein solcher Anspruch besteht auch dann, wenn ein anderer an dem betreffenden Grund und Boden dinglich Berechtigter diese Verpflichtungen eingegangen ist.

2. Investitionsverpflichtungen im Sinne von Absatz 1 sind Verpflichtungen, zu investieren, oder Verpflichtungen im Rahmen des Besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden (Verordnung über entwicklungsfähige landwirtschaftliche Betriebe; Staatscourant 1974, 83 und 89) zur Durchführung eines genehmigten Entwicklungsplans

a) entweder in Höhe von mindestens 50 000 HFL bei einer Gesamtzahl von höchstens 60 Stellplätzen, für den Ersatz von oder die Erweiterung um mehr als 20 %, mindestens aber 5 Stellplätze;

b) oder in Höhe von mindestens 100 000 HFL bei einer Gesamtzahl von mehr als 60 Stellplätzen, für den Ersatz von oder die Erweiterung um mehr als 25 %.

Zu den ‚Investitionsverpflichtungen' gehören auch Verpflichtungen, die in Höhe von mindestens 90 % des unter a) bzw. b) genannten Betrags eingegangen sind, wenn mindestens in Höhe der Differenz zwischen dem unter a) bzw. b) genannten Betrag und dem Betrag, auf den die Verpflichtungen lauten, nachweislich Eigenleistungen erbracht worden sind.

3. Stellplätze im Sinne von Absatz 2 sind für Milch- und trächtige Kühe eingerichtete Stellplätze, einschließlich der unmittelbar damit zusammenhängenden Einrichtungen, die nach dem 1. Januar 1982 tatsächlich in Gebrauch genommen worden sind.

4. Die besondere Menge im Sinne von Absatz 1 entspricht der Menge, die der Betreffende in einem Lieferungszeitraum von 52 Wochen, der mit dem Kalenderjahr vor der Übernahme der Verpflichtungen im Sinne von Absatz 1 nahezu übereinstimmt, in dem Betrieb, in dem die Investitionen vorgenommen werden, geliefert hat, zuzüglich der ihm zuerkannten Menge in Kilogramm, die nach folgender Formel berechnet wird: Gesamtzahl der durch die Erweiterung geschaffenen Stellplätze oder Gesamtzahl der Stellplätze in der neuen Situation, abzüglich der Zahl der in dem Jahr vor Übernahme der Verpflichtungen in dem Betrieb vorhandenen Milch- oder trächtigen Kühe, wenn diese Zahl größer ist als die Zahl der Stellplätze vor der Erweiterung, abzüglich 20 % dieser Erweiterung, multipliziert mit 5 500, abzüglich 8,65 %, mit folgender Maßgabe:

a) Ist die tatsächliche Ingebrauchnahme im Sinne von Absatz 3 im Jahre 1983 erfolgt, so werden, unbeschadet des Artikels 5 Absatz 1 bzw. Absatz 2, zwei Drittel der gemäß dieser Formel errechneten Menge berücksichtigt;

b) soll die tatsächliche Ingebrauchnahme im Sinne von Absatz 3 vor dem 1. April 1985 erfolgen, so wird, unbeschadet des Artikels 5 Absatz 1 bzw. Absatz 2, die Hälfte dieser Menge berücksichtigt;

...“

3. *Der Ausgangsrechtsstreit*

Parteien des Ausgangsverfahrens sind G. Spronk, Inhaber eines landwirtschaftlichen Milcherzeugungsbetriebs, wohnhaft in Kamperveen (Niederlande), und der niederländische Minister für Landwirtschaft und Fischerei. Herrn Spronk wurde 1983 nach der Richtlinie 72/159 eine Zinsvergütung zur Durchführung eines Entwicklungsplans gewährt. 1984 erhielt er gemäß Artikel 11

der Beschikking superheffing eine besondere Milchmenge zugeteilt, die von der Abgabe befreit war, jedoch unter der im Entwicklungsplan veranschlagten Erzeugung lag.

Mit Bescheid vom 1. April 1985 teilte der Minister für Landwirtschaft und Fischerei Herrn Spronk mit, daß seine gegen die Verfügung des Direktors für Landwirtschaft und Ernährung der Provinz Overijssel, mit der dieser die Ansprüche des Klägers auf eine abgabenfrei lieferbare besondere Milchmenge gemäß Artikel 11 der Beschikking superheffing nur teilweise anerkannt hatte, gerichtete Beschwerde als unbegründet zurückgewiesen wurde.

Am 1. Mai 1985 erhob Herr Spronk gegen diesen Bescheid Klage beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven. In der Klageschrift beantragte er, den angefochtenen Bescheid aufzuheben und dem Beklagten aufzugeben, die Ansprüche auf eine abgabenfreie besondere Milchmenge wie beantragt anzuerkennen.

Zur Begründung machte der Kläger im wesentlichen geltend, daß die zur Durchführung der Zusatzabgabe erlassene niederländische Regelung mit den Gemeinschaftsvorschriften über die Gewährung einer Zinsvergütung an entwicklungsfähige Betriebe, insbesondere mit der Richtlinie 72/159, unvereinbar sei. Auf der einen Seite werde ihm aufgrund dieser Vorschriften eine Zinsvergütung zur Durchführung eines genehmigten Entwicklungsplans gewährt, innerhalb dessen er eine bestimmte Produktion verwirklichen müsse, auf der anderen Seite nehme ihm die niederländische Regelung jedoch die Möglichkeit, die im Plan veranschlagte Milcherzeugung zu erreichen.

Angesichts dieses Vorbringens hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Ist Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates dahin auszulegen, daß er den Mitgliedstaaten lediglich die Befugnis einräumt, bei der Festsetzung der individuellen Referenzmengen die Situation derjenigen Erzeuger zu berücksichtigen, die im Rahmen der Richtlinie 72/159/EWG vor dem 1. März 1984 einen Plan zur Entwicklung der Milcherzeugung vorgelegt haben, und daß es völlig im Ermessen des betreffenden Mitgliedstaats steht, ob und gegebenenfalls inwieweit von dieser Befugnis Gebrauch gemacht werden soll?

2) Wenn die erste Frage verneint wird und davon auszugehen ist, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Festsetzung der individuellen Referenzmengen die Situation der betroffenen Erzeuger zu berücksichtigen, lassen sich dann aus dieser Verordnungsbestimmung nähere Angaben zu Art und Umfang dieser Verpflichtung herleiten?

3) Läßt es der in Beantwortung der ersten und der zweiten Frage vom Gerichtshof ausgelegte Artikel 3 Nr. 1 der Verord-

nung Nr. 857/84 zu, daß ein Mitgliedstaat für Erzeuger, die Investitionsverpflichtungen eingegangen sind, eine Regelung der in den Gründen dieses Beschlusses beschriebenen Art erläßt, auch wenn die in dieser Regelung vorgesehenen Einschränkungen und Bedingungen bewirken, daß einige der in der ersten Frage erwähnten Erzeuger überhaupt keine spezifische Referenzmenge oder aber eine spezifische Referenzmenge zugeteilt erhalten, die die in dem Plan vorgesehene Menge — gegebenenfalls erheblich — unterschreitet?"

4. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Der Vorlagebeschluß ist am 23. Januar 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die niederländische Regierung, vertreten durch B. R. Bot, Generalsekretär im Außenministerium, die französische Regierung, vertreten durch Edwige Belliard als Bevollmächtigte und durch den stellvertretenden Bevollmächtigten Géraud de Bergues, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Robert Caspar Fischer als Bevollmächtigten, beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts am 21. Februar 1990 die Rechtssache gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Dritte Kammer verwiesen und beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

1. *Zur ersten Frage*

Alle Verfahrensbeteiligten, die schriftliche Erklärungen eingereicht haben, sind sich darin einig, daß Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 den Mitgliedstaaten keine bedingungslose Verpflichtung auferlege, Erzeugern, die nach der Richtlinie 72/159 einen Entwicklungsplan für die Milcherzeugung vor dem 1. März 1984 eingereicht haben, eine besondere Referenzmenge zuzuteilen.

a) Die *niederländische Regierung* vertritt die Ansicht, Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 sei dahin auszulegen, daß der Mitgliedstaat die Befugnis, jedoch nicht die Verpflichtung habe, in den in diesem Artikel umschriebenen Fällen eine besondere Referenzmenge zu gewähren, wobei es im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats stehe, ob und wie von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werde.

Die Worte „... können entsprechend der Entscheidung des Mitgliedstaats ... zugewiesen erhalten ..." sprächen für eine entsprechende Befugnis des Mitgliedstaats, nicht für eine Verpflichtung. Diese Auslegung liege um so mehr auf der Hand, als in Artikel 3 Nr. 1 außerdem bestimmt sei, daß auch ohne Entwicklungsplan getätigte Investitionen berücksichtigt werden könnten, wenn der Mitgliedstaat über ausreichende Informationen verfüge.

Ausweislich der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 857/84 habe der Rat es für notwendig erachtet, daß „den Mitgliedstaaten gestattet werden [muß], mit Rücksicht auf die besondere Lage bestimmter Erzeuger die Referenzmengen anzupassen und zu diesem Zweck im Bedarfsfall in-

nerhalb der vorgenannten Garantiemenge eine Reserve zu bilden". Da diese nationale Reserve innerhalb der Garantiemenge des Mitgliedstaats liegen müsse, dürften die Mitgliedstaaten die in Artikel 3 dieser Verordnung beschriebenen besonderen Situationen nur in den Grenzen der hierzu verfügbaren besonderen Mengen berücksichtigen.

Somit verleihe Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 den Mitgliedstaaten die Befugnis, eine abschließend aufgeführte Anzahl besonderer Situationen zu berücksichtigen. Aus Art und Umfang dieser Befugnis gehe hervor, daß es Sache des Mitgliedstaats sei, zu beurteilen, ob und gegebenenfalls wie von dieser Befugnis in Anbetracht des zu diesem Zweck innerhalb der nationalen Reserve verfügbaren Spielraums Gebrauch zu machen sei.

b) Die *französische Regierung* trägt vor, mit der ersten Frage werde Auskunft darüber begehrt, ob die Mitgliedstaaten die Möglichkeit oder die Verpflichtung hätten, bei der Festlegung der einzelnen Referenzmengen die Situation von Erzeugern zu berücksichtigen, die Entwicklungspläne im Sinne der Richtlinie 72/159 eingereicht hätten, und ob sie bei der Durchführung von Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 über einen Ermessensspielraum verfügten.

Bereits aus dem Wortlaut von Artikel 3 Nr. 1 („können entsprechend der Entscheidung des Mitgliedstaats ... zugewiesen erhalten") gehe hervor, daß die Betroffenen keinen Anspruch auf diese Zuteilung hätten, sondern daß es hier um eine bloße Befugnis der Mitgliedstaaten gehe. Selbst bei anderer Auslegung könne in Artikel 3 keinesfalls eine echte Ergebnispflicht zur vollständigen Erreichung der in den Entwicklungsplänen veranschlagten Ziele hineingelesen werden, denn die gewählte Formulierung („eine spezifische Referenzmenge ..., die ... Rechnung trägt") bedeute weder, daß die spezifische Referenzmenge nur auf individueller Basis berechnet werden dürfe, noch, daß die Gemeinschaftsregelung eine bestimmte Höhe der Bedürfnisbefriedigung festlege.

Aus der Systematik von Artikel 3 Nr. 1 folge im Gegenteil, daß die Mitgliedstaaten nicht zu einer besonderen Behandlung der Erzeuger verpflichtet seien, die einen Entwicklungsplan eingereicht hätten. Ferner sei in dieser Vorschrift nicht angegeben, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form sie durchgeführt werden müsse, insbesondere was den Stand der Durchführung der Pläne angehe, zu der sich die Erzeuger verpflichtet hätten. Somit bleibe die Durchführung des Artikels 3 Nr. 1 den Mitgliedstaaten überlassen, sobald sie sich dafür entschieden hätten, von dieser Befugnis Gebrauch zu machen.

Das Fehlen einer Ergebnispflicht zur vollständigen Erreichung der in den Entwicklungsplänen veranschlagten Ziele könne die Mitgliedstaaten jedoch nicht davon befreien, objektive Kriterien für die Verteilung vorzusehen; außerdem bestehe für sie die Handlungspflicht, zum Ergreifen von Maßnahmen im Rahmen der freien Referenzmengen den engstmöglichen Zusammenhang zwischen den zugeteilten zusätzlichen Referenzmengen und den Zielen der einzelnen Entwicklungspläne herzustellen.

Im Ergebnis schlägt die französische Regierung vor, auf die erste Frage zu antworten, daß Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 den Mitgliedstaaten lediglich die Befugnis einräumt, bei der Festsetzung der individuellen Referenzmengen die Situation

derjenigen Erzeuger zu berücksichtigen, die einen Entwicklungsplan vorgelegt haben, und daß die Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung dieser Befugnis eine Handlungspflicht dahin treffe, daß sie sich bemühen müßten, den engstmöglichen Zusammenhang zwischen den zugeteilten zusätzlichen Referenzmengen und den Zielen der einzelnen Entwicklungspläne herzustellen, wobei jedoch nicht die Bedürfnisse eines jeden Erzeugers in einem bestimmten Umfang befriedigt werden müßten.

c) Die *Kommission* macht geltend, der Wortlaut von Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 biete keine Grundlage für die Auffassung, daß diese Vorschrift die Mitgliedstaaten ohne weiteres verpflichte, Erzeugern eine besondere Referenzmenge zuzuteilen, die im Rahmen der Richtlinie 72/159 vor dem 1. März 1984 einen Entwicklungsplan für die Milcherzeugung vorgelegt hätten.

Die Worte „Erzeuger ... können entsprechend der Entscheidung des Mitgliedstaats ... zugewiesen erhalten ..." begründeten nicht unzweifelhaft eine bedingungslose Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats. Diese Auffassung werde bestätigt, wenn man diese Vorschrift mit Artikel 3 Nr. 3 vergleiche, der eine eindeutige Verpflichtung festgelege („... Erzeuger ... können auf Antrag erwirken ..."). Ferner heiße es in der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 857/84, daß es den Mitgliedstaaten „gestattet" werden müsse, mit Rücksicht auf die besondere Lage bestimmter Erzeuger die Referenzmengen anzupassen.

Dies alles bedeute jedoch nicht, daß die Mitgliedstaaten auch nicht verpflichtet wären, die besondere Situation dieser Gruppe bei der Entscheidung zu berücksichtigen, ob sie von ihrer Befugnis zugunsten dieser Erzeuger Gebrauch machten. In Artikel 3 sei nämlich vor Nr. 1 bestimmt, daß bei der Festlegung der Referenzmengen nach Artikel 2 bestimmte besondere Situationen unter folgenden Bedingungen „berücksichtigt werden". Die Mitgliedstaaten seien deshalb verpflichtet, besondere Situationen der in den Nrn. 1, 2 und 3 aufgeführten Erzeuger zu berücksichtigen; es liege jedoch in ihrem freien Ermessen, ob sie durch Zuteilung besonderer Referenzmengen von ihrer Entscheidungsbefugnis Gebrauch machten.

Im Ergebnis schlägt die Kommission vor, auf die erste Frage wie folgt zu antworten:

„Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates erlaubt es den Mitgliedstaaten, Erzeugern, die vor dem 1. März 1984 einen Entwicklungsplan für die Milcherzeugung gemäß der Richtlinie 72/159/EWG vorgelegt haben, eine besondere Referenzmenge zuzuteilen, und verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei der Entscheidung, ob und gegebenenfalls wie sie von dieser Befugnis Gebrauch machen, die besondere Situation zu berücksichtigen, in der sich diese Erzeuger befinden."

2. *Zur zweiten Frage*

Die niederländische Regierung vertritt im wesentlichen die Auffassung, daß die Erzeuger, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans im Sinne der Richtlinie 72/159 verpflichtet haben, nicht erwarten dürften, eine bestimmte Erzeugung verwirklichen zu können. Die Kommission verweist auf den großen Ermessensspielraum, über den die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 verfügten. Die französische Re-

gierung nimmt zu dieser Frage nicht Stellung.

a) Die *niederländische Regierung* weist darauf hin, daß nach der Richtlinie 72/159 ein Entwicklungsplan zeigen solle, daß bei seinem Abschluß der sich modernisierende Betrieb in der Lage sei, für eine volle Arbeitskraft zumindest ein bestimmtes Arbeitseinkommen zu erbringen (Artikel 4). Sei diese Voraussetzung erfüllt, so könnten die Behörden eine Investitionsbeihilfe in Form einer Bürgschaft, der Bereitstellung von Flächen oder einer Zinsvergütung gewähren (Artikel 8). Der Erzeuger bestimme jedoch auf freiwilliger Basis selbst, ob er Investitionen tätige und zu diesem Zweck von der gemeinschaftlichen Förderungsregelung Gebrauch mache, die von den Mitgliedstaaten durchgeführt werde. Aus dem durchgeführten Verfahren sowie den in diesem Zusammenhang aufgestellten Anforderungen gehe hervor, daß die Verpflichtungen des Erzeugers nicht auf die Realisierung einer bestimmten Produktion gerichtet seien, sondern nur darauf, daß zuvor die Investitionen innerhalb eines bestimmten Zeitraums getätigt würden.

Die Erzeuger dürften nicht erwarten, daß während der Laufzeit der Zinsvergütung (grundsätzlich 15 Jahre) alle Voraussetzungen unverändert blieben. Neben der Änderung der Marktbedingungen müßten sie die Änderungen der markt- und strukturpolitischen Vorschriften berücksichtigen. Dies bedeute, daß diejenigen Erzeuger, die einen Entwicklungsplan durchgeführt hätten, nicht von späteren Maßnahmen zur Beschränkung der Erzeugung bewahrt blieben und somit auch Kürzungen aufgrund der Regelung der zusätzlichen Abgabe ausgesetzt sein könnten.

Bei der Festlegung der Zuteilung spielten somit Faktoren wie die gesamte verfügbare Quote, die Anträge auf zusätzliche Quoten, der Umfang der Reserve und der Umfang der Inanspruchnahme der Quote eine Rolle. Die zahlreichen Anträge auf zusätzliche Quoten, die insgesamt die verfügbare Reserve weit überstiegen, müßten deshalb innerhalb der sehr engen Grenzen der nationalen Quote beurteilt werden.

b) Die *Kommission* führt aus, daß Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum bei der Wahrnehmung von der ihnen durch diese Vorschrift verliehenen Befugnis lasse. Da es sich jedoch hier um eine im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik delegierte Befugnis handele, müßten die Mitgliedstaaten bei ihrer Entscheidung im Einklang mit dieser Gemeinschaftspolitik und mit dem Gemeinschaftsrecht handeln. Insbesondere müßten sie sich von der Zielsetzung der eingeräumten Befugnis und dem mit der zusätzlichen Abgabe verfolgten Zweck, nämlich der Regulierung des Wachstums der Milcherzeugung und der Förderung der notwendigen strukturellen Entwicklungen und Anpassungen, leiten lassen.

Dieser weite Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten stehe im engen Zusammenhang mit der großen Verantwortung der Mitgliedstaaten im Bereich der gemeinsamen landwirtschaftlichen Strukturpolitik im allgemeinen und der Durchführung der Richtlinie 72/159 im besonderen.

Die Gerichte könnten deshab die Wahrnehmung der durch Artikel 3 Nr. 1 geschaffenen Befugnis nur in beschränktem Maße gemeinschaftsrechtlich überprüfen, da die Mitgliedstaaten in diesem Punkt über einen

großen Ermessens- und Gestaltungsspielraum bei der Verwaltung verfügten. Deshalb erstrecke sich die gemeinschaftsrechtliche Überprüfung hauptsächlich auf die Einhaltung der Voraussetzungen, unter denen eine besondere Referenzmenge zugeteilt werden könne, sowie auf die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Grundsätze der Gleichbehandlung und des Diskriminierungsverbots, der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes und des Fehlens eines Zuständigkeits- oder Ermessensmißbrauchs.

Im Ergebnis schlägt die Kommission vor, auf die zweite Frage wie folgt zu antworten:

„Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Mitgliedstaat über die Wahrnehmung der in der ersten Frage erwähnten Befugnis im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht entschieden hat, muß das Gericht diese Entscheidung anhand der in der ersten Frage aufgeführten Bestimmung überprüfen, und zwar unter Berücksichtigung des in dieser Bestimmung vorgesehenen großen Ermessensspielraums, in Ansehung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und insbesondere des Grundsatzes der Gleichbehandlung und des Verbots der Diskriminierung von Erzeugern, der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes sowie des Fehlens eines Ermessensmißbrauchs."

3. *Zur dritten Frage*

Die niederländische Regierung und die Kommission sind sich darin einig, daß Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 eine nationale Regelung der Art, auf die die dritte Frage abstelle, nicht verbiete. Die französische Regierung hat zu dieser Frage nicht Stellung genommen.

a) Die *niederländische Regierung* weist darauf hin, daß Artikel 11 der Beschikking superheffing nicht danach unterscheide, ob die Investitionen mit oder ohne Entwicklungsplan getätigt worden seien. Die Möglichkeit, Erzeuger zu berücksichtigen, die Investitionen ohne Entwicklungsplan getätigt hätten, sei in Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 ausdrücklich aufgeführt und von der Voraussetzung abhängig, daß der Mitgliedstaat über ausreichende Informationen verfüge.

Nach Artikel 11 der Beschikking superheffing blieben am 1. September 1981 oder davor eingegangene Investitionsverpflichtungen unberücksichtigt. Der Grund für diese Vorschrift bestehe darin, daß bei vor dem 1. September 1981 eingegangenen Investitionsverpflichtungen der Erzeuger genügend Zeit gehabt habe, die Investitionen vor dem Referenzjahr 1983 zu tätigen, und die Stallkapazität im Jahre 1983 vollständig habe ausnutzen können.

In bezug auf die Voraussetzung, daß bestimmte Mindestbeträge in Stellplätze für Milch- und trächtige Kühe investiert werden müssen, weist die niederländische Regierung darauf hin, daß Artikel 11 der Beschikking superheffing für Wirtschaftsteilnehmer geschaffen worden sei, die finanzielle Anstrengungen eines bestimmten Mindestumfangs unternommen hätten und die infolge der zusätzlichen Abgabe Gefahr liefen, ihren Investitionsverpflichtungen nicht mehr nachkommen zu können. Investitionen in andere Einrichtungen als solche, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Stellplätzen stünden, kämen nicht in Betracht, da nur Investitionen in Stellplätze auf keine andere Weise als durch die Verwendung zur Milcherzeugung rentabel sein könnten.

Die Notwendigkeit, die Anzahl der Stellplätze für Milch- und trächtige Kühe um bestimmte Mindestprozentsätze der Anzahl der Stellplätze des betreffenden Betriebs zu erweitern, hänge damit zusammen, daß nur auf eine strukturelle Erweiterung gerichtete Investitionen, die einen gewissen Umfang besäßen, für die besondere Maßnahme nach Artikel 11 in Betracht kämen. In Fällen jedoch, in denen Erweiterungen um einen geringeren Prozentsatz stattgefunden hätten, könne die Erzeugung im Jahr 1983 als repräsentativ für die normale Erzeugung des betreffenden Betriebs nach der Erweiterung angesehen werden.

Was den 20%igen Abschlag von der Anzahl Stellplätze angehe, um die erweitert werde, so bestehe der Grund dafür in der Notwendigkeit, die Erzeugung auf dem Niveau von 1983 einzufrieren, und in dem notwendigerweise beschränkten Umfang der nationalen Reserve innerhalb der nationalen Quote, die die niederländischen Behörden zu einer restriktiven Politik bei der Zuteilung zusätzlicher Referenzmengen genötigt habe.

Soweit jedem Stellplatz, um den erweitert worden sei, eine pauschale Milchmenge von 5 500 kg zugewiesen werde, sei darauf hinzuweisen, daß die zukünftige Durchschnittserzeugung bei in der Entwicklung befindlichen Betrieben nur geschätzt werden könne. Denn der Unternehmer sei nicht verpflichtet, die geschätzte Erzeugung zu verwirklichen. Für Betriebe, die ohne Plan investiert hätten, sei es unmöglich, eine zukünftige Durchschnittserzeugung festzulegen.

Die Bestimmung, wonach die Zuteilung einer von der Abgabe befreiten spezifischen Menge je nach dem Zeitpunkt gestaffelt sei, zu dem die bei der Erweiterung geschaffenen Stellplätze tatsächlich in Gebrauch genommen würden, gehe von dem Gedanken aus, daß im ersten Milchwirtschaftsjahr nach der Erweiterung noch nicht alle Plätze tatsächlich genutzt würden.

Deshalb sei die dritte Frage dahin zu beantworten, daß Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 857/84 angesichts der dort den Mitgliedstaaten eingeräumten Befugnis und der Notwendigkeit, bei der Wahrnehmung dieser Befugnis für bestimmte besondere Situationen innerhalb der Grenzen der nationalen Reserve zu bleiben, eine nationale Regelung der hier in Rede stehenden Art erlaube.

b) Die *Kommission* führt aus, die Mitgliedstaaten dürften festlegen, inwieweit und mit welchen Einschränkungen und Grenzen die besondere Situation derjenigen berücksichtigt wede, die aufgrund eines Entwicklungsplans Investitionen getätigt hätten. Die Mitgliedstaaten seien nämlich befugt, aber nicht verpflichtet, einen allgemeinen Kürzungskoeffizienten, ausgedrückt in einem Prozentsatz der für 1982 und 1983 berechneten Referenzmenge, anzuwenden, um auf diese Weise eine nationale Reserve zu bilden, die es dem Mitgliedstaat erlaube, bestimmten Erzeugern, die sich in einer bestimmten Situation befänden, besondere abgabenfreie Mengen zuzuteilen.

Diese nationale Reserve für besondere Referenzmengen, die zugeteilt werden könnten, müsse im wesentlichen aus einer Kürzung der allgemeinen für alle Erzeuger geltenden Referenzmengen gespeist werden. Deshalb müßten alle betroffenen Mitgliedstaaten hierbei die Interessen der „normalen" Erzeuger gegen die Interessen derjenigen ab-

wägen, die sich in einer der in den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 aufgeführten besonderen Situationen befänden.

Diese Interessenabwägung, die die Ziele der Zusatzabgabe berücksichtigen müsse, könne dazu führen, daß keiner der Erzeuger, die einen Entwicklungsplan eingereicht hätten, eine Referenzmenge erhalte, die dem in dem betreffenden Plan vorgesehenen Erzeugungsumfang entspreche.

Es sei auch nicht ersichtlich, weshalb es dem Gemeinschaftsrecht schlechthin zuwiderlaufen sollte, bei der Zuteilung besonderer Referenzmengen an Erzeuger, die einen Entwicklungsplan eingereicht hätten, je nach dem Jahr zu unterscheiden, in dem ihr Plan durchgeführt worden sei. Es verstoße wohl auch nicht von vornherein gegen das Gemeinschaftsrecht, daß diese Interessenabwägung dazu führen könne, daß bestimmte Erzeuger, die Entwicklungspläne eingereicht hätten, überhaupt keine besondere Referenzmenge erhielten.

Im Ergebnis schlägt die Kommission vor, die dritte Frage wie folgt zu beantworten:

„Erläßt ein Mitgliedstaat für Erzeuger, die Investitionsverpflichtungen eingegangen sind, eine Regelung der in der dritten Frage bezeichneten Art und führen die in dieser Regelung vorgesehenen Einschränkungen und Bedingungen dazu, daß einige der in der ersten Frage erwähnten Erzeuger überhaupt keine spezifische Referenzmenge oder aber eine spezifische Referenzmenge zugeteilt erhalten, die die in dem Plan vorgesehene Menge — gegebenenfalls erheblich — unterschreitet, so bedeutet diese Folge für sich betrachtet und unbeschadet der Antwort auf die zweite Frage nicht, daß diese Regelung notwendigerweise gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt."

M. Zuleeg
Berichterstatter