# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO vom 13. Dezember 1989 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. Wieder einmal werden wir mit mehreren Vorlagefragen befaßt, bei denen es um Gültigkeit und Auslegung verschiedener Bestimmungen der Gemeinschaftsregelung über die zusätzliche Abgabe für Milch geht.

2. Diese Fragen stellen sich im Rahmen von Klagen, die Milcherzeuger der Regionen Lüttich und Belgische Hochardennen vor dem Tribunal de première instance Verviers erhoben haben, und zwar erstens gegen die Molkereien, denen sie angeschlossen sind, zweitens gegen das Office national du lait (Staatliches Milchamt) und die diesem nachgeordnete Stellen sowie drittens gegen den belgischen Staat, mit dem Ziel, bestimmte Beträge zurückerstattet zu erhalten, die die Molkereien aufgrund der Regelung über die zusätzliche Abgabe für Milch von dem Preis für die von diesen Erzeugern gelieferte Milch einbehalten hatten.

3. Die Kläger der Ausgangsverfahren machen geltend, die Gemeinschaftsregelung und damit zugleich die zu deren Durchführung erlassene innerstaatliche Regelung, aufgrund deren die Abgabe erhoben wurde, seien rechtswidrig, weil sie gegen das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag ausgesprochene Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern der Gemeinschaft verstießen (erste und zweite Frage) und/oder den Gemeinschaftscharakter der Gemeinsamen Agrarpolitik verkennten (dritte Frage) oder weil sie nicht, wie dies Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe a EWG-Vertrag fordert, „den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete" Rechnung trügen (vierte Frage).

4. Die geltenden Vorschriften sind Ihnen zur Genüge bekannt; die vorliegend maßgeblichen Bestimmungen sind im Sitzungsbericht ausführlich dargelegt. Auch was den Wortlaut der gestellten Fragen betrifft, verweise ich auf diesen Bericht.

## I — Zu den ersten beiden Fragen

5. Die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 [1], die in die Gemeinschaftsregelung über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse [2] einen Artikel 5 c einfügt hat, überläßt den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen zwei verschiedenen Formeln für die Erhebung der von ihr eingeführten zusätzlichen Abgabe für Milch.

6. Während nun im Rahmen der Formel A (Erzeugerformel) die Abgabe vom Milcherzeuger zu entrichten ist, wenn die von ihm an einen Käufer gelieferten Milch- und/oder Milchäquivalenzmengen die ihm zugeteilte jährliche Referenzmenge überschritten haben, wird sie im Rahmen der Formel B (Käuferformel), wie Sie in Ihrem Urteil vom 28. April 1988 in der Rechtssache 61/87 (Thevenot, Slg. 1988, 2375) für Recht erkannt haben,

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 90, S. 10.

2 — Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (ABl. L 148, S. 13).

„nur insoweit geschuldet ..., als die Referenzmenge des Käufers überschritten wurde".

Hieraus folgt, daß

„Erzeugern im Rahmen der Formel B innerhalb des betreffenden Zeitraums von zwölf Monaten die individuellen Referenzmengen zugute kommen [können], die andere, derselben Molkerei angeschlossene Erzeuger nicht augenutzt haben, soweit diese Mengen in den durch die einschlägigen Bestimmungen vorgesehenen Fällen der nationalen Reserve des betroffenen Mitgliedstaats zugewiesen worden sind" (siehe Randnr. 12 des genannten Urteils).

7. Führt es zu einer nach Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages verbotenen Diskriminierung zwischen Erzeugern der Gemeinschaft, daß es im Rahmen der Formel A, für die sich Belgien entschieden hat, an einer solchen „automatischen Verrechnung" fehlt? Das ist der Gegenstand der ersten Frage.

8. In der zweiten Frage geht es darum, ob Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 [3] in seiner zwischen dem 2. April 1984 und dem 31. März 1987 geltenden Fassung nicht dadurch gegen den genannten Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstößt, daß er die zusätzliche Abgabe je nachdem, ob sich ein Mitgliedstaat für die Formel A oder die Formel B entscheidet, auf 75 % oder 100 % des Milchrichtpreises festsetzt.

9. Meines Erachtens sind diese beiden Fragen gemeinsam zu behandeln. Die unterschiedlichen Sätze wurden nämlich ausdrücklich vorgesehen, um den zwischen den beiden Formeln für die Durchführung der Abgabenregelung bestehenden Unterschieden Rechnung zu tragen, die Gegenstand der ersten Frage sind. Die beiden Sätze sind somit integrierender Bestandteil der beiden Formeln.

10. Dies scheint mir auch die Betrachtungsweise des vorlegenden Gerichts zu sein, das zwar zwei getrennte Fragen gestellt, diese aber auf eine gemeinsame Begründung gestützt hat.

11. Halten wir zunächst fest, daß der Rat offensichtlich selbst der Ansicht war, daß die Anwendung der beiden Formeln zu Diskriminierungen geführt hätte, wenn keine unterschiedlichen Prozentsätze festgesetzt worden wären.

12. Der Rat war sich nämlich der Tatsache bewußt, daß,

„[wenn] die Abgabe auf der Stufe des Käufers erhoben [wird], ... ihre Anwendung nicht zwangsläufig alle Milchmengen [betrifft], die von jedem Erzeuger über eine Menge hinaus geliefert werden, die der für die Referenzmenge des Käufers maßgeblichen Menge entspricht".

„Im Interesse der Gleichheit der Ergebnisse"

beider Formeln hat er daher, wie wir gesehen haben, für die Formel B einen höheren Abgabensatz festgesetzt als für die Formel A (siehe die erste Begründungserwägung sowie Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84).

3 — Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 13).

13. Diese Differenz zwischen den Sätzen, weit davon entfernt, willkürlich und damit diskriminierend zu sein, sollte gerade verhindern, daß die Milcherzeuger diskriminiert würden, je nachdem ob für sie die Formel A oder die Formel B galt. Die Frage ist also, ob diese Differenzierung ausreichte, um die Vorteile auszugleichen, die sich gegebenenfalls aus der Anwendung der Formel B ergeben konnten.

14. Hierzu ist zunächst daran zu erinnern, daß nach ständiger Rechtsprechung

„der Gesetzgeber der Gemeinschaft ... über ein weites Ermessen in bezug auf Art und Tragweite der zu treffenden Maßnahmen [verfügt], wenn er einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt zu beurteilen hat, wie dies auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik der Fall ist" [4].

15. Vorliegend befand sich der Rat sicherlich in einer solchen Lage, als es darum ging, die Differenz zwischen den Prozentsätzen zu bemessen, die geeignet war, die sich aus der Anwendung der beiden in Rede stehenden Formeln ergebenden Ungleichheiten zu kompensieren. Die von ihm gefundene Lösung könnte daher nur dann beanstandet werden, wenn ihm ein offensichtlicher Beurteilungsfehler zur Last zu legen wäre.

16. Nun war der Rat in Ermangelung jeder einschlägigen Erfahrung der Ansicht, eine Differenz von 25 Punkten bei den Abgabensätzen würde alle Erzeuger in die gleiche Lage versetzen. Er hat angenommen, daß die Überschreitungen der Referenzmengen durch die einer Molkerei angeschlossenen Erzeuger in Höhe von einem Viertel verrechnet würden. Gehen wir einmal von dem Beispiel zweier Erzeuger aus, von denen der eine der Formel A, der andere der Formel B unterworfen ist und die beide ihre Referenzmengen um 20 000 Liter überschritten haben. Unterstellen wir weiterhin, daß der Richtpreis pro Liter 1 ECU beträgt. Der Erzeuger, für den die Formel A gilt, wird dann eine zusätzliche Abgabe in Höhe von 75 % von 20 000 ECU zahlen, also 15 000 ECU. Wenn keine Verrechnung stattfinden kann, wird der Erzeuger, für den die Formel B gilt, 100 % von 20 000 ECU zahlen, also 20 000 ECU. Er wird also stärker belastet werden als der Erzeuger, auf den die Formel A anwendbar ist. Findet eine Verrechnung in Höhe von einem Viertel der Überschreitung der Referenzmenge statt, so zahlt er 100 % von 15 000 ECU, also 15 000 ECU, wie sein der Formel A unterworfener Kollege. Erstreckt sich die Verrechnung dagegen auf die Hälfte dieser Überschreitung, so zahlt er nur 10 000 ECU. Wenn schließlich im Extremfall bei ein und derselben Molkerei ein Gleichgewicht zwischen Überschreitungen und Unterschreitungen der Quoten besteht, ist keinerlei zusätzliche Abgabe zu entrichten.

17. Die Regelung enthält jedoch Bestimmungen, die sich dahin auswirken, daß nicht alle von bestimmten Erzeugern nicht genutzten Mengen zwangsläufig den übrigen, derselben Molkerei angeschlossenen Erzeugern zugute kommen. In diesem Zusammenhang verweise ich z. B. auf Artikel 4 Absätze 1 Buchstabe a und 2 der Verordnung Nr. 857/84, wonach Referenzmengen, die freigesetzt werden, wenn die Mitgliedstaaten den Erzeugern, die sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichtet haben, eine Vergütung gewähren, der nationalen Reserve zuzufügen sind. Im übrigen hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 25. November 1986 in den verbundenen Rechtssachen 201/85 und 222/85 (Klensch u. a., Slg. 1986, 3477, Randnr. 22) festgestellt, daß diese Regel entsprechend anzuwenden ist, wenn ein Erzeuger seine Tätigkeit freiwillig einstellt.

18. Man kann also davon ausgehen, daß nur rein konjunkturbedingte Rückgänge der

4 — Siehe insbesondere das Urteil vom 17. Mai 1988 in der Rechtssache 84/87, Erpelding, Slg. 1988, 2647, Randnr. 27.

Lieferungen bestimmter Landwirte den übrigen, derselben Molkerei angeschlossenen Erzeugern zugute kommen können; die Annahme, diese Rückgänge würden sich in der Größenordnung von einem Viertel der Lieferungen bewegen, war nicht von vornherein unvernünftig.

19. Wie indessen der Sonderbericht Nr. 2/87 des Rechnungshofes der Gemeinschaft über das System der Quoten und der zusätzlichen Abgabe im Milchsektor (ABl. C 266 vom 5. 10. 1987, insbesondere S. 7) gezeigt hat, scheint die Verrechnung in vielen Fällen mehr als ein Viertel der Überschreitungen erfaßt zu haben. Die Differenzierung der Prozentsätze gestattete es daher nicht, die Gleichbehandlung der Landwirte, für die die Formel A, und derjenigen, für die die Formel B galt, ja auch nur die Gleichbehandlung innerhalb der letztgenannten Gruppe, in allen denkbaren Fällen zu gewährleisten.

20. Die zur Änderung der vorgenannten Verordnung Nr. 857/84 erlassene Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 [5] hat aber in diese Verordnung einen Artikel 4 a eingefügt, der eine Verrechnung auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten ohne Rücksicht darauf gestattet, welche Formel sie anwenden. Diese Bestimmung ermächtigt die Mitgliedstaaten in der Tat dazu,

„die von Erzeugern oder Käufern nicht genutzten Referenzmengen Erzeugern oder Käufern derselben Region und gegebenenfalls auch anderer Regionen [zuzuteilen]".

Diese Befugnis der Mitgliedstaaten, auf regionaler und interregionaler Ebene Verrechnungen vorzunehmen, war ursprünglich nur für die ersten zwölf Monate der Geltungsdauer des Systems (1. April 1984 bis 31. März 1985) vorgesehen worden, wurde aber mehrfach verlängert und gilt jetzt für die gesamte Dauer der Anwendung des Systems.

21. Es trifft zu, daß sie erst am Ende des ersten Wirtschaftsjahres eingeführt wurde, d. h. zu einem Zeitpunkt, in dem den Klägern der Ausgangsverfahren zufolge die Erzeuger, für die die Formel A galt, jedenfalls keinen Nutzen mehr hieraus ziehen konnten, indem sie ihre Erzeugung, die sie zwischenzeitlich verringert hatten, erhöht hätten.

22. Diese Rüge kann jedoch keinen Erfolg haben, da Artikel 4 a den genannten Erzeugern die Verrechnung einer eventuellen Überschreitung in keiner Weise garantierte. Außerdem war die Verrechnung nach Artikel 4 a ursprünglich nur deswegen eingeführt worden, weil im ersten Jahr der Anwendung der Neuregelung die Anpassung für jeden Erzeuger oder Käufer

„durch verspätete Mitteilung der individuellen Referenzmengen — bedingt durch die bei der Einführung der Regelung in den einzelnen Mitgliedstaaten allgemein angetroffenen Schwierigkeiten — erschwert [wird]" (siehe die erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 590/85, am Ende).

Artikel 4 a sollte daher allen Erzeugern oder Käufern zugute kommen, die aus den genannten Gründen ihre Erzeugung den festgesetzten Referenzmengen noch nicht hinreichend angepaßt hatten.

23. Die Geltungsdauer dieser Bestimmung wurde verlängert und die Bestimmung schließlich endgültig beibehalten, und zwar wegen der nach Ablauf des ersten Jahres der Geltungsdauer der Regelung beschlossenen Produktionsverringerungen und der Anpassungsbemühungen, die diese von den Landwirten weiterhin forderten (siehe insbesondere die erste Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 774/87 des Rates

5 — ABl. L 68, S. 1.

vom 16. März 1987, ABl. L 78, S. 3). Entgegen dem, was die Kläger anzunehmen scheinen, soll Artikel 4 a also nicht eine Erhöhung der erzeugten Mengen ermöglichen, sondern dem Umstand Rechnung tragen, daß es für manche Erzeuger schwierig sein konnte, ihre Erzeugung zu senken, um sich ihrer Referenzmenge anzupassen.

24. Das ändert nichts daran, daß dank der Einfügung von Artikel 4 a jeder Mitgliedstaat von der Einführung des Systems der Referenzmengen an eine Verrechnung zwischen den von den einen nicht genutzten Referenzmengen und der überschüssigen Erzeugung der anderen vornehmen konnte. Diese Verrechnung war geeignet, die Beseitigung der Nachteile zu ermöglichen, die die Formel A unter gewissen tatsächlichen Umständen trotz der Differenzierung der Prozentsätze der zusätzlichen Abgabe im Verhältnis zur Formel B mit sich bringen konnte.

25. In der Folgezeit hat der Rat im übrigen festgestellt, daß die Differenzierung der Abgabensätze nicht mehr gerechtfertigt sei,

„da für den Ausgleich zwischen den erzeugten und den nicht verwendeten Mengen bei beiden Formeln vergleichbare Möglichkeiten bestehen" (zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 774/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Änderung der Verordnung Nr. 857/84, ABl. L 78, S. 3).

26. Zu beachten ist auch, daß der Rat in einer anderen, am selben Tage erlassenen Verordnung Vorkehrungen getroffen hat, um diejenigen Erzeuger härter zu bestrafen, die ihre Referenzmenge überschreiten. In der Tat erhöht Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 773/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Änderung der Verordnung Nr. 804/68 (ABl. L 78, S. 1) die abschreckende Wirkung der in Rede stehenden Regelung, in der er die Art und Weise ändert, in der die von einer Molkerei geschuldete Abgabe auf die Erzeuger abzuwälzen ist, die ihre Referenzmenge überschritten haben; er ermächtigt ferner die Mitgliedstaaten, zu beschließen, daß selbst dann, wenn die an eine Molkerei gelieferten Mengen ebenso hoch sind wie deren Referenzmenge oder sogar darunter liegen, alle Erzeuger, die ihre Referenzmenge um mindestens 10 % oder 20 000 kg überschritten haben, die volle Abgabe zu entrichten haben. Hier liegt eine weitere Bemühung des Rates um Sicherung der Gleichbehandlung aller Milcherzeuger. Die Verordnung Nr. 773/87 konnte aber erst nach der Schlußabrechnung des Wirtschaftsjahres 1986/1987 angewendet werden.

27. Kehren wir also zu Artikel 4 a zurück, um festzustellen, daß, wenn ein Mitgliedstaat die ihm durch diese Bestimmung gebotenen Möglichkeiten nicht genutzt hat, dies auf eine Entscheidung zurückzuführen ist, für die er Verantwortung trägt. Der Bevollmächtigte der belgischen Regierung hat aber in der mündlichen Verhandlung unwidersprochen ausgeführt, daß Belgien von der in Rede stehenden Befugnis in der Tat Gebrauch gemacht habe.

28. Wir können also festhalten, daß die Gemeinschaftsregelung infolge der Einfügung des Artikels 4 a (der, wie erinnerlich, rückwirkend zum ersten Wirtschaftsjahr des Geltungszeitraums dieser Regelung angewandt werden konnte) für sich allein nicht als Diskriminierung zwischen den Erzeugern, für die die Formel A gilt, und denen, auf die die Formel B angewendet wird, angesehen werden kann, da die als Überschuß erzeugten Mengen in beiden Fällen in Höhe der nicht voll genutzten Quoten verrechnet werden können. Diese Regelung verletzt also nicht Artikel 40 des Vertrages. Im übrigen hat die Erfahrung gezeigt, daß die belgischen Landwirte im Durchschnitt nur eine zusätzliche Abgabe in Höhe von 15,6 % des Milchrichtpreises zu zahlen hatten.

29. Trotz des Bestehens unterschiedlicher Abgabensätze und der Anwendung von Artikel 4 a etwa aufgetretene Ungleichbehandlungen konnten sich nur aus dem unterschiedlichen Ausmaß ergeben, in dem je nach Ort die individuellen Quoten unter- oder überschritten worden wären. Hierbei handelt es sich aber um objektive Faktoren, die sich dem Einfluß der Gemeinschaftsbehörden und der innerstaatlichen Behörden entziehen. Derartige Ungleichbehandlungen können nicht als willkürliche Diskriminierungen angesehen werden.

30. Im übrigen darf nicht vergessen werden, daß ein Erzeuger um so mehr dazu beiträgt, die ihn treffende Belastung zu erhöhen, je stärker er seine Quote überschreitet und je mehr er damit die Verrechnung erschwert. Man kann sich daher sogar fragen, ob einem Erzeuger, der seine Quote überschritten hat, nicht der Rechtssatz „nemo auditur propriam turpitudinem allegans" entgegengehalten werden müßte.

31. Aus allen diesen Gründen schlage ich vor, die ersten beiden Fragen des vorlegenden Gerichts zu verneinen und festzustellen, daß die Prüfung der gestellten Fragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der in Rede stehenden Regelung beeinträchtigen könnte.

## II — Zur dritten Frage

32. Die dritte Frage gliedert sich in zwei Teile. Artikel 3 Buchstabe d des Vertrages sieht die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft vor. Diese hat den Zielen des der Landwirtschaft gewidmeten Titels des Vertrages zu dienen und ist zu dessen Bedingungen und nach dessen Grundsätzen zu gestalten. Gemäß Artikel 40 war die Gemeinsame Agrarpolitik bis spätestens zum Ende der Übergangszeit festzulegen, und zwar insbesondere durch Schaffung gemeinsamer Organisationen der Agrarmärkte. Für die gemeinsame Organisation der Märkte auf dem Sektor Milch und Milcherzeugnisse ist zur Zeit die Verordnung Nr. 804/68 des Rates (ABl. L 148, S. 13) maßgebend.

33. Jede „Renationalisierung" der Agrarpolitik ist hiernach ausgeschlossen. Aber man muß wissen, was darunter zu verstehen ist.

34. Eine „Renationalisierungs"-Maßnahme ist mit Sicherheit nicht darin zu erblicken, daß die Gemeinschaftsregelung spezielle Maßnahmen umfaßt, die den Besonderheiten der landwirtschaftlichen Tätigkeiten in bestimmten Regionen, ja auch in bestimmten Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Einmal verlangt Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe a ausdrücklich, daß bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik die strukturellen und naturbedingten Unterschiede der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete berücksichtigt werden. Zum anderen kann eine solche Differenzierung nach Regionen oder sogar nach Mitgliedstaaten gerade zu dem Zweck geboten sein, die Wahrung des in Artikel 40 Absatz 3 niedergelegten Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zu gewährleisten, der nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht nur bedeutet, daß vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt, sondern auch, daß unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden (es sei denn, eine solche Behandlung sei objektiv gerechtfertigt).

35. Diese Überlegungen gelten auch für diejenigen Bestimmungen der Gemeinschaftsregelung, die lediglich die Mitgliedstaaten ermächtigen, von einzelnen Vorschriften dieser Regelung abzuweichen.

36. Keine der vom vorlegenden Gericht genannten Verordnungsbestimmungen kann deshalb als „Renationalisierungs"-Maßnahme oder als im Widerspruch zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen Erzeugern stehend angesehen werden.

37. Drei von ihnen (die in den Nrn. 3, 4 und 5 der Vorlagefrage bezeichnet werden) sind allgemein in allen Mitgliedstaaten anwendbar. Es handelt sich um die Artikel 12 Buchstabe e und 7 Absatz 4 der Verordnung Nr. 857/84 in der Fassung der Verordnung Nr. 590/85 sowie um die Bestimmungen der Verordnungen (EWG) Nrn. 1335/86 [6] und 1343/86 [7]. Auch wenn die beiden erstgenannten Bestimmungen möglicherweise in tatsächlicher Hinsicht den Käufern oder Erzeugern bestimmter Mitgliedstaaten stärker zugute kommen, sind sie auf alle Betroffenen anwendbar, die die geforderten Voraussetzungen erfüllen, und stützen sich auf objektive Erwägungen (siehe die ersten beiden Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 590/85).

38. Was die beiden in den Nummern 1 und 2 der Vorlagefrage erwähnten Bestimmungen betrifft, so sind sie alle beide ergangen, um besonderen Situationen Rechnung zu tragen, wie sie jeweils in Italien und in Griechenland bestehen (siehe die zweite Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 1305/85 [8] sowie die dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 857/84). Die Beteiligten haben nichts vorgebracht, was dartun würde, daß die Gründe, die für die in Rede stehende Ausnahmeregelung zugunsten dieser beiden Länder angeführt wurden, irrig wären oder diese Ausnahmen nicht zu rechtfertigen vermöchten. Daher ist davon auszugehen, daß sie objektiv gerechtfertigt sind und keine Quelle von Diskriminierungen darstellen.

39. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, weshalb diese Ausnahmen diejenigen, denen sie zugute kommen, im Verhältnis zu den Erzeugern anderer Mitgliedstaaten begünstigen sollten. Die Ausnahme zugunsten Italiens ermächtigt diesen Mitgliedstaat, während der ersten drei Jahre der Geltung der in Rede stehenden Regelung die Anwendung von Artikel 3 Nr. 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 zurückzustellen, wonach die Erzeuger unter bestimmten Voraussetzungen erwirken können, daß ein anderes Referenzjahr als das gewählte für die Bestimmung ihrer Referenzmengen zugrunde gelegt wird. Die Bestimmung wirkt sich also höchstens zum Nachteil der italienischen Erzeuger aus. Was Artikel 10 der Verordnung Nr. 857/84 betrifft, wonach bei Anwendung der Formel B in Griechenland die Gesamtheit der Käufer als ein einziger Käufer gilt, so fügt er in bezug auf das Verhältnis zwischen Ländern oder Regionen der Formel A und solchen der Formel B den differenzierenden Faktoren, die der Unterscheidung zwischen beiden Formeln bereits innewohnen, keinen neuen Faktor hinzu. Überdies hat Artikel 10 der Verordnung Nr. 857/84 seinen Nutzen weitgehend eingebüßt, seit Artikel 4 a ohne Rücksicht darauf, welche Formel anwendbar ist, also auch im Verhältnis zwischen Käufern, eine Verrechnung auf nationaler Ebene erlaubt, denn Artikel 4 a gestattet praktisch allen Mitgliedstaaten, in denen die Formel B gilt, die Gesamtheit der Käufer als einen einzigen Käufer anzusehen.

40. Ich schlage daher vor, auf die dritte Vorlagefrage wie folgt zu antworten:

6 — Verordnung (EWG) Nr. 1335/86 des Rates vom 6. Mai 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 119, S. 19).

7 — Verordnung (EWG) Nr. 1343/86 des Rates vom 6. Mai 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 119, S. 34).

8 — Verordnung (EWG) Nr. 1305/85 des Rates vom 23. Mai 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5 c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 137, S. 12).

„1) Die Artikel 3 Buchstabe d, 38, 39 und 40 EWG-Vertrag sowie die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sind dahin auszulegen, daß sie es nicht verbieten, bei der Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik Maßnahmen vorzusehen, die speziell auf bestimmte Erzeuger anwendbar sind, sofern diese Maßnahmen durch die besondere Lage dieser Erzeuger objektiv gerechtfertigt sind.

2) Die Prüfung der dritten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der darin bezeichneten Bestimmungen der Verordnungen (EWG) Nrn. 857/84, 590/85, 1305/89, 1335/86 und 1343/86 des Rates beeinträchtigen könnte."

## III — Zur vierten Frage

41. Auch die vierte Frage gliedert sich in zwei Teile.

42. Das vorlegende Gericht fragt den Gerichtshof zunächst nach den Bedingungen, unter denen ein Mitgliedstaat befugt ist, die Gesamtheit seines Gebietes als eine einzige Region im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 anzusehen. Im besonderen möchte das Gericht wissen, ob ein Mitgliedstaat auch dann hierzu befugt ist, wenn sein Gebiet keine geographische Einheit darstellt, in der die natürlichen Verhältnisse, die Produktionsstrukturen und die durchschnittliche Milchleistung vergleichbar sind, und wenn sein Gebiet benachteiligte landwirtschaftliche Zonen umfaßt.

43. Bei dieser Frage geht das belgische Gericht offensichtlich von der Prämisse aus, daß die Formel B für die Landwirte günstiger sei als die Formel A, und fragt sich, ob für die Milcherzeuger der Regionen, in denen die natürlichen Verhältnisse schwieriger und die Betriebe kleiner sind, nicht aus diesen Gründen die Formel B gelten müsse.

44. Aber wir haben gesehen, daß die Formel B es nicht ermöglicht, den einer bestimmten Molkerei angeschlossenen Erzeugern von Überschüssen die Quote derjenigen Erzeuger gutzuschreiben, die ihre Milchlieferungen eingestellt haben, sei es gegen Vergütung oder aus eigenem Entschluß. Eine Verrechnung erfolgt nur in den Fällen, in denen angeschlossene Erzeuger ihre Referenzmenge aus rein konjunkturbedingten Gründen (z. B. Viehkrankheiten) nicht voll nutzen.

45. Weiterhin gestattet es Artikel 4 a, in den Mitgliedstaaten, die die Formel A anwenden, Verrechnungen vorzunehmen, die denen gleichwertig sind, die im Geltungsbereich der Formel B möglich sind.

46. Wenn es also im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 857/84 so scheinen konnte, als ob die Formel B eher als die Formel A geeignet wäre, die Strukturentwicklungen und -anpassungen zu erleichtern (Artikel 1 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung) oder die Regionalentwicklung sicherzustellen, um auf diese Weise eine Entvölkerung bestimmter Zonen zu verhindern (dritter Gedankenstrich der gleichen Bestimmung), so ist dies nicht mehr der Fall, seit (rückwirkend) der Artikel 4 a eingefügt wurde.

47. Die Kommission hat im übrigen in ihren schriftlichen Erklärungen (S. 26), ohne auf Widerspruch zu stoßen, dargelegt, daß alle Mitgliedstaaten seit dem zweiten Anwendungszeitraum der in Rede stehenden Regelung ihr gesamtes Gebiet als eine einzige Region ansehen.

48. Der einzige Grund, der heute noch einen Mitgliedstaat dazu veranlassen könnte, sich für die Formel B anstatt für die Formel A zu entscheiden, liegt darin, daß jene in administrativer Hinsicht größere Erleichterungen bietet, wenn fast alle Milcherzeuger einer geographischen Zone ein und derselben Molkerei angeschlossen sind.

49. Wenn aus Gründen, die im Laufe des Verfahrens vor dem Gerichtshof zutage getreten sind, die vierte Frage im wesentlichen ihre Bedeutung eingebüßt hat, enthebt uns dies nicht der Pflicht, sie zu beantworten.

50. Mit der belgischen, der britischen und der griechischen Regierung sowie dem Rat und der Kommission bin ich der Meinung, daß schon aus dem Wortlaut des ersten Absatzes der genannten Bestimmung hervorgeht, daß die Mitgliedstaaten *befugt* sind, ihr ganzes Gebiet als eine einzige Region zu sehen, und zwar sogar dann, wenn die natürlichen Verhältnisse, die Produktionsstrukturen und die durchschnittliche Milchleistung dort nicht überall vergleichbar sind. Der Satzteil, der diese Bedingungen aufzählt, bezieht sich nämlich nur auf den *Teil* des Gebietes des Mitgliedstaats, den dieser als gesonderte Region anzusehen wünscht.

51. Ich schlage daher vor, den ersten Teil der vierten Frage wie folgt zu beantworten:

„Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 ist dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat auch dann befugt ist, sein ganzes Gebiet als eine einzige Region anzusehen, wenn die natürlichen Verhältnisse, die Produktionsstrukturen und die durchschnittliche Milchleistung dort nicht überall vergleichbar sind."

52. Mit dem zweiten Teil seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die so ausgelegte Bestimmung gültig ist, insbesondere im Hinblick auf Artikel 39 Absatz 2 EWG-Vertrag und die Richtlinien des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten. Auch hier geht das Tribunal de première instance Verviers stillschweigend von der Prämisse aus, daß die eine der beiden Formeln für die Milcherzeuger günstiger sei als die andere und daß diejenigen, die in einer benachteiligten Zone ansässig sind, in der Regel in den Genuß der günstigeren Formel kommen sollten.

53. Wie aber aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, ist Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 nicht die einzige zu berücksichtigende Bestimmung und gestattet es die Regelung, um die es geht, in ihrer Gesamtheit, Ungleichheiten zu verhindern, die je nachdem, ob sich ein Mitgliedstaat für die Formel A oder die Formel B entscheidet, diskriminierend wären.

54. Unter diesen Umständen läßt sich darin, daß ein Mitgliedstaat in seinem gesamten Gebiet nur eine der beiden Formeln anwendet, keine Verletzung von Artikel 39 Absatz 2 erblicken, dessen Buchstabe a bestimmt, daß bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik insbesondere „den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete" Rechnung zu tragen ist.

55. Im übrigen ist festzustellen, daß die Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (ABl. L 128, S. 1) einen ganz anderen Gegenstand hat als die Gemeinschaftsregelung über die zusätzliche Abgabe für Milch. Sie will den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, besondere Beihilferegelungen zugunsten landwirtschaftlicher Betriebe einzuführen, die in bestimmten benachteiligten Gebieten ansässig sind, deren Verzeichnis nach gemeinschaftlichen Krite-

rien und in einem gemeinschaftsrechtlichen Verfahren festgelegt wird. Daß bestimmte Zonen eines Gebietes eines Mitgliedstaats als benachteiligte landwirtschaftliche Zonen im Sinne dieser Richtlinie anerkannt werden, besagt also nicht, daß sie zwangsläufig unterschiedliche Regionen im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 bilden müßten.

56. Die Kommission betont indessen zu Recht, daß die Verordnung es kraft mehrerer ihrer Bestimmungen (siehe Artikel 2 Absätze 2 und 3, 3 Nr. 1, 4 Absatz 1 und 4 a), die die Mitgliedstaaten ermächtigen, bei der Festlegung der Referenzmengen der besonderen Lage der Milcherzeugung in bestimmten Regionen Rechnung zu tragen, gestattet, auch bei der Anwendung der Abgaberegelung, den benachteiligten Zonen gewisse Vorteile zu verschaffen.

57. Der zweite Teil der vierten Vorlagefrage ist daher zu verneinen.

## Ergebnis

58. Insgesamt schlage ich daher vor, die Fragen des Tribunal de première instance Verviers wie folgt zu beantworten:

„1) Die Prüfung der ersten beiden Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 5 c Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates oder von Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates in der zwischen dem 2. April 1984 und dem 31. März 1987 geltenden Fassung beeinträchtigen könnte.

2) — Die Artikel 3 Buchstabe d, 38, 39 und 40 EWG-Vertrag sowie die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sind dahin auszulegen, daß sie es nicht verbieten, bei der Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik Maßnahmen vorzusehen, die speziell auf bestimmte Erzeuger anzuwenden sind, sofern diese Maßnahmen durch die besondere Lage dieser Erzeuger objektiv gerechtfertigt sind.

— Die Prüfung der dritten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der genannten Bestimmungen der Verordnungen (EWG) Nrn. 857/84, 590/85, 1305/89, 1335/86 und 1343/86 des Rates beeinträchtigen könnte.

3) — Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 ist dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat auch dann befugt ist, sein ganzes Gebiet als eine einzige Region anzusehen, wenn die natürlichen Verhältnisse, die Produktionsstrukturen und die durchschnittliche Milcherzeugung dort nicht überall vergleichbar sind.

— Die Prüfung der vierten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84, die im Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen dieser Regelung zu lesen ist, beeinträchtigen könnte."