# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER vom 11. Juli 1996 *

1. In der vorliegenden Rechtssache legt der High Court of Ireland dem Gerichtshof zwei Fragen nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 816/92 [1] und der Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 [2] zur Vorabentscheidung vor, durch die Kürzungen der Referenzmengen für die Milcherzeugung eingeführt wurden, ohne daß Entschädigungen für die betroffenen Erzeuger vorgesehen sind.

2. Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen vier irischen Milcherzeugern (Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche und Eddie Twomey), unterstützt durch die Irish Farmers Association, und dem irischen Ministerium für Landwirtschaft. Die genannten Erzeuger beantragten mit Schreiben vom 28. April 1993 bei dem Ministerium als für die Anwendung der Zusatzabgabenregelung zuständiger nationaler Behörde die Wiederzuteilung von 4,5 % ihrer ständigen Referenzmengen, die das Ministerium vorübergehend vom 1. April 1987 bis 31. März 1992 ausgesetzt hatte. Hilfsweise beantragten sie eine angemessene Entschädigung für die ihnen in der Folge der endgültigen Verordnungen ihrer Referenzmengen um den erwähnten Prozentsatz angeblich entstandenen Schäden.

3. Das irische Ministerium für Landwirtschaft lehnte den Antrag, gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 [3] und die Verordnung (EWG) Nr. 748/93 [4], ab. Die Milcherzeuger erhoben gegen diese Entscheidung Klage bei den nationalen Gerichten und rügten zur Begründung die Ungültigkeit beider Gemeinschaftsregelungen sowie der Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93. Der High Court of Ireland hält es für die Entscheidung dieses Rechtsstreits für erforderlich, dem Gerichtshof die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Artikel 5c Absatz 3 Buchstabe g der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, eingefügt durch Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 816/92 des Rates, insofern ungültig und gemeinschaftsrechtswidrig, als die gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 des Rates in der geänderten Fassung vorübergehend ausgesetzten 4,5 % der Referenzmengen nicht in die Referenzmengen für 1992/93 einbezogen wurden und den Erzeugern keine Vergütung gezahlt wurde?

* Originalsprache: Spanisch.

1 — Verordnung des Rates vom 31. März 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 86, S. 83).

2 — Verordnung des Rates vom 14. Juni 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 154, S. 30).

3 — Verordnung des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 405, S. 1).

4 — Verordnung des Rates vom 17. März 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 (ABl. L 77, S. 16).

2. Ist Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates, eingefügt durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 des Rates, insofern ungültig und gemeinschaftsrechtswidrig, als die gemäß der Verordnung Nr. 775/87 des Rates in der geänderten Fassung zuvor vorübergehend ausgesetzten 4,5 % der Referenzmengen nicht in die mit dieser Vorschrift zugeteilten Referenzmengen einbezogen wurden und hierfür keine Vergütung gezahlt wurde?

4. Die Beantwortung dieser Vorlagefragen erfordert zunächst eine Beschreibung der Gemeinschaftsregelung des Systems der Zusatzabgabe, die in die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse eingefügt wurde, um die Produktionsüberschüsse zu kontrollieren, und die unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungstechnik eine offensichtlich verbesserungsfähige Gesamtheit bildet.

Die Gemeinschaftsregelung

5. Zur Beseitigung des Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage für Milch und Milcherzeugnisse sowie der hieraus entstehenden strukturellen Überschüsse änderte die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 [5] die gemeinsame Marktorganisation auf diesem Sektor durch die Einführung einer Zusatzabgabenregelung, die seit dem 2. April 1984 gilt. Dieser Mechanismus zur Kontrolle der Milcherzeugung wurde wie folgt ausgestaltet:

— Für die gesamte Gemeinschaft wurde eine Gesamtmenge festgesetzt, die die Garantieschwelle für die Milcherzeugung darstellte.

— Diese Menge wurde auf die Mitgliedstaaten anhand der Milchlieferungen des Kalenderjahres 1981 zuzüglich 1 % aufgeteilt, wobei die für die Gemeinschaftsreserve bestimmte Menge ausgenommen wurde; diese Gemeinschaftsreserve wurde geschaffen, um den besonderen Bedürfnissen einiger Mitgliedstaaten und bestimmter Erzeuger Rechnung zu tragen.

— Jeder Mitgliedstaat teilte wiederum seine Garantiemenge unter seine Erzeuger auf, indem er ihnen eine individuelle Referenzmenge zuteilte, die gemeinhin als „Milchquote" bezeichnet wird.

— Beim Überschreiten der Referenzmenge entstand die Verpflichtung der Erzeuger, eine zusätzliche Abgabe zu entrichten, die zur Finanzierung der Kosten für die Vermarktung dieser Überschüsse bestimmt war. Diese Abgabe wurde vom

5 — Verordnung 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).

Erzeuger (Formel A) oder dem Käufer der Milch bezahlt, der berechtigt war, diese auf den Erzeuger abzuwälzen (Formel B), je nachdem, wofür sich der einzelne Mitgliedstaat entschied. Irland wählte die Formel B.

6. Die Grundregeln für die Durchführung dieser Zusatzabgabenregelung wurden vom Rat mit der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 [6] aufgestellt. Diese Regelung erlaubte es den Mitgliedstaaten, die Jahre 1981, 1982 oder 1983 als Referenzzeitraum für die Berechnung der individuellen Mengen der Erzeuger heranzuziehen und nationale Reserven für die Referenzmengen zu bilden, um die besondere Lage bestimmter Erzeuger zu berücksichtigen.

7. Diese Zusatzabgabenregelung wurde für einen Zeitraum von fünf Jahren, gerechnet ab dem 1. April 1984, eingeführt. Jedoch erwiesen sich die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen als nicht ausreichend, um das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen herzustellen. Daher erließen die Gemeinschaftsorgane neue Maßnahmen zur Verschärfung dieser Regelung, zu denen eine Vergütung bei der Aufgabe der Milcherzeugung [7] und die Kürzung oder zeitweilige Aussetzung der Gesamtgarantiemengen für Milch gehörten. Die zuletzt genannte Art von Maßnahmen, um die es im vorliegenden Verfahren geht, führt automatisch zu einer symmetrischen Kürzung oder einer symmetrischen zeitweisen Aussetzung der einzelnen Referenzmengen der Erzeuger.

8. Die Verordnungen (EWG) Nrn. 1335/86 und 1343/86 [8] kürzten die Gesamtgarantiemengen für den Zeitraum 1987/88 um 2 % und für den Zeitraum 1988/89 um 1 %, ohne eine Vergütung für die Erzeuger vorzusehen. Neben dieser endgültigen Kürzung nahm die Verordnung (EWG) Nr. 775/87 [9] eine vorübergehende Aussetzung eines Teils der Referenzmenge vor, die 4 % der Gesamtgarantiemenge für den Zeitraum 1987/88 und 5,5 % für den Zeitraum 1988/89 erreichen mußte. Diese vorübergehende Aussetzung eines prozentualen Anteils der Quoten wurde durch die Gewährung einer Vergütung von 10 ECU je 100 kg für jeden dieser Zeiträume ausgeglichen.

9. 1988 wurde die Zusatzabgabenregelung bis zum 31. März 1992 verlängert [10]. Gleichzeitig behielt Artikel 1 der Verordnung

6 — Verordnung 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).

7 — Diese Maßnahme wurde eingeführt durch die Verordnung (EWG) Nr. 1336/86 des Rates vom 6. Mai 1986 zur Festsetzung einer Vergütung bei der endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung (ABl. L 119, S. 21).

8 — Verordnung (EWG) Nr. 1335/86 des Rates vom 6. Mai 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 119, S. 19) über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und 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 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 110, S. 34).

9 — Verordnung des Rates vom 16. März 1987 über die vorübergehende Aussetzung eines Teils der Referenzmenge gemäß Artikel 5c Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 78, S. 5).

10 — Diese Verlängerung wurde in der Verordnung (EWG) Nr. 1109/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 110, S. 27) geregelt.

(EWG) Nr. 1111/88 [11] die vorübergehende Aussetzung von 5,5 % der Gesamtmengen gemäß der Verordnung Nr. 775/87 bei und dehnte sie auf die drei folgenden Zwölfmonatszeiträume (1989/90, 1990/91 und 1991/92) aus. Ferner sah Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1111/88 weiterhin eine Vergütung für die Aussetzung vor, jedoch mittels unmittelbarer Zahlung einer Vergütung mit degressivem Charakter, als deren Betrag 8 ECU je 100 kg für 1989/90, 7 ECU je 100 kg für 1990/91 und 6 ECU je 100 kg für 1991/92 vorgesehen war.

10. Die Verordnung (EWG) Nr. 3879/89 [12] führte eine neue Kürzung der Gesamtgarantiemengen um 1 % ohne jede Vergütung ein, um die Gemeinschaftsreserve zu erhöhen. Gleichzeitig kürzte die Verordnung (EWG) Nr. 3882/89 [13] den Prozentsatz der vorläufig ausgesetzten Gesamtmengen von 5,5 % auf 4,5 %, damit die nicht ausgesetzten Referenzmengen unverändert blieben. Die Verordnung Nr. 3882/89 erhöhte auch die in der Verordnung Nr. 1111/88 vorgesehene Vergütung auf 10 ECU je 100 kg für 1989/90, 8,5 ECU je 100 kg für 1990/91 und 7 ECU je 100 kg für 1991/92, damit dem Erzeuger der sich aufgrund der Aussetzung von 5,5 % ergebende Betrag weitergezahlt werden konnte.

11. Der Rat erließ 1991 die Verordnung (EWG) Nr. 1630/91 [14], die eine weitere Kürzung der Gesamtgarantiemengen um 2 % vornahm. In diesem Falle wurde die Kürzung durch eine Vergütung gemäß der Verordnung Nr. 1637/91 [15] ausgeglichen.

12. Später erließ der Rat die Verordnung Nr. 816/92, um deren Gültigkeit es in der vorliegenden Rechtssache geht, um die Zusatzabgabenregelung um ein weiteres Jahr (vom 1. April 1992 zum 31. März 1993) zu verlängern, bis die Reformmaßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (im folgenden: GAP) erlassen sein sollten. Zur Fortsetzung der Erzeugungskontrolle im genannten Zeitraum sah die Verordnung Nr. 816/92 die Möglichkeit vor, daß die Kommission eine Verringerung der Gesamtgarantiemenge gegen entsprechende Vergütung vorschlug, damit die bereits unternommenen Sanierungsbemühungen fortgesetzt werden konnten. Ferner legte diese Verordnung die Gesamtgarantiemengen fest, ohne die durch die Verordnung Nr. 775/87 vorübergehend vorgenommene Kürzung der Referenzmengen um 4,5 % zu berücksichtigen, über deren künftige Behandlung der Rat im Rahmen der Reform der GAP entscheiden sollte. Als Konsequenz hieraus änderte Artikel 1 der Verordnung Nr. 816/92 Artikel 5c

11 — Verordnung des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 (ABl. L 110, S. 30).

12 — Verordnung des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 378, S. 1).

13 — Verordnung des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 (ABl. L 378, S. 6).

14 — Verordnung des Rates vom 13. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 150, S. 19).

15 — Verordnung (EWG) des Rates vom 13. Juni 1991 zur Festsetzung einer Vergütung für die Verringerung der Referenzmengen nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 und einer Vergütung bei der endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung (ABl. L 150, S. 30).

Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 durch Hinzufügung folgender Bestimmung:

„g) Im Zwölfmonatszeitraum vom 1. April 1992 bis zum 31. März 1993 gilt folgende Gesamtgarantiemenge (in 1 000 Tonnen), unbeschadet einer in Anbetracht der Vorschläge der Kommission im Rahmen der GAP-Reform ... vorzunehmenden Verringerung um 1 %, die auf der Grundlage der in Unterabsatz 2 genannten Mengen errechnet wird:

...

Irland 4 725,600,

...

Folgende Mengen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 sind in Unterabsatz 1 nicht berücksichtigt (in 1 000 Tonnen):

...

Irland 237,600,

...

Die endgültige Entscheidung des Rates über die künftige Behandlung dieser Mengen erfolgt im Rahmen der GAP-Reform."

13. Die Übergangssituation des Jahres 1992 wurde durch den Erlaß der Verordnung Nr. 3950/92 beendet, die die Anwendung der Zusatzabgabenregelung um sieben Jahre verlängerte und die geltenden Bestimmungen kodifizierte, um sie zu vereinfachen und klarzustellen. Nach Artikel 4 dieser Verordnung entsprachen die einzelbetrieblichen Referenzmengen der am 31. März 1993 zur Verfügung stehenden Menge unbeschadet von Anpassungen auf einzelstaatlicher Ebene, die innerhalb der jedem Mitgliedstaat zustehenden Gesamtmenge erfolgten. Wie man sehen kann, löste die Verordnung Nr. 3950/92 nicht die Frage der 4,5 % der einzelbetrieblichen Referenzmengen, die vorläufig ausgesetzt worden waren. Die konkrete Festsetzung der Gesamtgarantiemengen der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 1993/94 wurde, wenn auch mit der Möglichkeit der späteren Anpassung, durch die Verordnung Nr. 748/93 durchgeführt, die eine Entscheidung für die Beibehaltung der am 31. März 1993 geltenden Menge — aufgestockt um die Beträge, die sich aus der Gemeinschaftsreserve zum selben Zeitpunkt ergaben — enthielt. Somit nahm die Verordnung Nr. 748/93 von den Gesamtgarantiemengen für den Zeitraum 1993/94 die vorläufig ausgesetzten Referenzmengen aus, die von der Verordnung Nr. 816/92 für den Zeitraum 1992/93 nicht beibehalten worden waren.

14. Die Anpassung der Gesamtmengen jedes Mitgliedstaats für den Zeitraum 1993/94 geschah durch den Erlaß der Verordnung

Nr. 1560/93, deren Gültigkeit in der vorliegenden Rechtssache in Frage gestellt wird. Artikel 1 dieser Verordnung ändert den Wortlaut des Artikels 3 der Verordnung Nr. 3950/92, indem er die Gesamtgarantiemengen für jeden Mitgliedstaat festsetzt, und zwar im Falle von Irland auf 5 230 554 Tonnen (Lieferungen) und auf 15 210 Tonnen (Direktverkäufe). Diese Irland zugeteilte Gesamtgarantiemenge umfaßte eine Erhöhung um 0,6 % für die Zuteilung zusätzlicher Mengen an bestimmte Gruppen von Erzeugern. In der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1560/93 heißt es schließlich, daß die vorübergehende Aussetzung der einzelbetrieblichen Referenzmengen im Jahre 1987 um 4,5 % in eine endgültige Kürzung umgewandelt werde, für die keinerlei Vergütung erfolge.

Die Vorlagefragen

15. Mit den beiden Vorlagefragen des High Court of Ireland wird die Gültigkeit der in den Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93 enthaltenen Bestimmungen in Frage gestellt, mit denen der durch die Verordnung Nr. 775/87 vorübergehend ausgesetzte Anteil von 4,5 % der einzelbetrieblichen Referenzmengen nicht in die Gesamtgarantiemengen der Mitgliedstaaten einbezogen wurde. Dies führte in der Praxis zu einer endgültigen Kürzung der Quoten der Erzeuger, die nicht durch die Zahlung einer Vergütung ausgeglichen wurde.

16. Die im Vorlageurteil und in den Erklärungen der Beteiligten angeführten möglichen Gründe für die Nichtigkeit beider Verordnungen sind die Verletzung des Eigentumsrechts und der Freiheit der Berufsausübung, die Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit sowie des Diskriminierungsverbots, ein Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag und ein Ermessensmißbrauch. Im folgenden werde ich alle diese Gründe untersuchen.

*Die Verletzung des Eigentumsrechts und der freien Berufsausübung*

17. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes gehören das Eigentumsrecht und die freie Berufsausübung zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Diese Grundsätze können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Folglich können die Ausübung des Eigentumsrechts und die freie Berufsausübung namentlich im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht trag-

baren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet [16].

18. Im vorliegenden Fall ist zu klären, ob die endgültige Kürzung der Quoten der Erzeuger um 4,5 % ohne jede Vergütung eine Verletzung des Eigentumsrechts und der Freiheit der Berufsausübung darstellt. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof ausgeführt: „Das in der Rechtsordnung der Gemeinschaft gewährleistete Eigentum umfaßt nicht das Recht zur kommerziellen Verwertung eines Vorteils, der wie die Referenzmengen, die im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation zugeteilt werden, weder aus dem Eigentum noch aus der Berufstätigkeit des Betroffenen herrührt." [17] Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Referenzmenge, die einen Aktivposten im Zusammenhang mit der Viehwirtschaft darstellt, keinen erheblichen wirtschaftlichen Wert besäße. Mit anderen Worten, die Bindung der Quote an den Betrieb in bezug auf ihre Übertragbarkeit (als Regel mit verschiedenen Ausnahmen, die in der Gemeinschaftsregelung vorgesehen sind) setzt nicht voraus, daß die Referenzmenge für sich keinen wirtschaftlichen Wert hätte [18]. Die Referenzmenge ist Teil des Eigentumsrechts des Inhabers des Viehbetriebs, dessen Wert nach Maßgabe des Umfangs der ihm zugeteilten Quoten steigt oder fällt. Daher bin ich der Ansicht, daß eine endgültige Kürzung der Referenzmenge eines Erzeugers sein Eigentumsrecht und seine Freiheit der Ausübung der Viehhaltungstätigkeit beeinträchtigt.

19. Dennoch meine ich, daß die endgültige Kürzung der Referenzmengen um 7,5 % ohne Vergütung durch die Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93 eine gerechtfertigte Beschränkung des Eigentumsrechts und der freien Ausübung der wirtschaftlichen Betätigung der Betriebsinhaber darstellt, und zwar aus Gründen, die ich im folgenden erläutern werde.

20. Erstens entspricht die endgültige Kürzung der Referenzmengen den von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse verfolgten, im allgemeinen Interesse liegenden Zielen, insbesondere der Stabilisierung der Märkte und des Abbaus der strukturellen Überschüsse.

21. Zweitens stellt die Umwandlung einer vorläufigen Aussetzung in eine endgültige Kürzung ohne Vergütung keine unverhältnismäßige und nicht hinnehmbare Maßnahme dar, die den Kern des Eigentumsrechts und die freie Berufsausübung

16 — Urteile vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 15), vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 18), vom 10. Januar 1992 in der Rechtssache C-177/90 (Kühn, Slg. 1992, I-35, Randnrn. 16 und 17) und vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 78).

17 — Urteile vom 22. Oktober 1991 in der Rechtssache C-44/89 (Von Deetzen, Slg. 1991, I-5119, Randnr. 27) und vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-2/92 (Bostock, Slg. 1994, I-955, Randnr. 19).

18 — In dieser Hinsicht teile ich die Ansicht, die Generalanwalt Jacobs in den Schlußanträgen in der Rechtssache Wachauf (a. a. O., Nrn. 24 und 25) geäußert hat, wonach die Milchquote einen immateriellen Gegenstand mit unabhängigem wirtschaftlichem Wert darstellt und daher Enteignungsmaßnahmen unterliegen kann.

beeinträchtigte, wenn sie sich, wie im vorliegenden Fall, auf einen geringen Prozentsatz der Quoten der Erzeuger (4,5 %) beschränkt, der die Rentabilität der Betriebe nicht bedroht. Das nationale Gericht führt selbst aus, daß sich die Einkünfte der irischen Erzeuger aufgrund der endgültigen Kürzung ihrer Quoten um 4,5 % nicht verringert hätten und auch künftig nicht verringern würden, da damit eine Erhöhung des Milchpreises einhergehe; weiter führt es aus, daß auch die Fähigkeit der Kläger zur Rückzahlung von Darlehen oder der Kapitalwert der verbleibenden Quote nach der endgültigen Kürzung nicht abnehmen werde. Wenn das Eigentum der Erzeuger nicht als Folge dieser Kürzung an Wert verliert, kann diese keine unverhältnismäßige Maßnahme darstellen, die den Kern des Eigentumsrechts beeinträchtigen könnte.

22. Drittens ist darauf hinzuweisen, daß den Milcherzeugern eine degressive Vergütung zum Ausgleich der vorläufigen Aussetzung von 4,5 % ihrer Referenzmengen von 1987 bis 1995 gewährt wurde. Dieser Ausgleich, der sich im Falle der irischen Erzeuger auf 45,5 ECU je 100 kg (diese Zahl ergibt sich aus der Summe der 1987 bis 1992 gewährten jährlichen Vergütungen) belief, entspricht dem Ausgleich, den die Erzeuger erhielten, die sich an den Gemeinschaftsprogrammen zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung beteiligten, und schließt die Möglichkeit aus, zu dem Zeitpunkt, zu dem die vorläufige Aussetzung in eine endgültige Kürzung umgewandelt wird, eine zusätzliche Vergütung zu erhalten.

23. Aus allen diesen Gründen bin ich der Ansicht, daß diese endgültige Kürzung der Quoten der Erzeuger um 4,5 % ohne Vergütung keine Verletzung des Eigentumsrechts oder der freien Berufsausübung darstellt.

*Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes*

24. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes dürfen die Marktbürger „wenn der Grundsatz des Vertrauensschutzes auch zu den Grundprinzipien der Gemeinschaft gehört, ... doch ... nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können ... Dies gilt insbesondere auf einem Gebiet wie dem der gemeinsamen Marktorganisationen, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt“ [19]. In einem vergleichbaren Kontext hat der Gerichtshof ausgeführt, daß „der Anwendungsbereich des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht so weit ausgedehnt werden [darf], daß die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten schlechthin ausgeschlossen ist, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden sind“ [20].

19 — Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 33).

20 — Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86 (Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 19).

25. Anhand dieser Rechtsprechung ist zu bestimmen, ob die von der vorläufigen Aussetzung eines Anteils von 5 % ihrer Quoten betroffenen Erzeuger darauf vertrauen durften, diese Referenzmengen nach Ablauf des ursprünglich vorgesehenen Aussetzungszeitraums (vom 1. April 1987 bis zum 31. März 1992) wiederzugeteilt zu bekommen, oder aber für den Fall, daß die vorläufige Aussetzung endgültig werden würde, eine Vergütung zu erhalten.

26. Was die Frage eines berechtigten Vertrauens auf die Erstattung der vorläufig ausgesetzten Quoten angeht, muß man sich vergegenwärtigen, daß gemäß den erwähnten Urteilen des Gerichtshofes die Festlegung der Gesamtgarantiemengen im Rahmen der durch die Verordnung Nr. 856/84 eingeführten Zusatzabgabenregelung innerhalb des weiten Beurteilungsspielraums des Rates bei der Anpassung der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse an die Änderungen der Wirtschaftslage lag. Daher kann grundsätzlich kein Wirtschaftsteilnehmer darauf vertrauen, daß der Rat im Rahmen seiner Verwaltung der GAP die Gesamtgarantiemengen beibehält und daß sich daher die einzelbetrieblichen Referenzmengen nicht ändern. Wenn der Grundsatz des Vertrauensschutzes den Rat nicht daran hindert, die Einzelquoten zu kürzen, dann verstößt erst recht eine vorläufige Aussetzung, die durch eine degressive Vergütung ausgeglichen wird und die schließlich in eine endgültige Kürzung umgewandelt wird, nicht gegen den erwähnten Grundsatz.

27. Im Zusammenhang mit der Vergütung führte die gemeinschaftliche Zusatzabgabenregelung, die zuvor dargelegt wurde, verschiedene Maßnahmen zur Stabilisierung der Märkte ein, die in einigen Fällen die Zahlung einer Vergütung an die Erzeuger vorsahen, um ihnen einen Ausgleich für die Kürzung ihrer Quote zu verschaffen, während die Erzeuger in anderen Fällen die Kürzung ihrer Quote auf sich nahmen, ohne irgendeine Art Vergütung zu erhalten. Daher konnten in diesem Regelungskontext die Milcherzeuger nicht darauf vertrauen, daß auf jede Kürzung oder Aussetzung, ob vorläufig oder endgültig, ihrer einzelbetrieblichen Referenzmengen eine Vergütung folgen würde [21].

28. Schließlich muß geprüft werden, ob es im Fall der endgültigen Kürzung der Referenzmengen um 4,5 % nach den Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93 irgendeinen zusätzlichen Anhaltspunkt gab, der geeignet war, bei den Erzeugern die berechtigte Erwartung zu wecken, daß die genannten Referenzmengen wiederzugeteilt werden und eine Vergütung gewährt wird. In diesem Zusammenhang ist an die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu erinnern, wonach sich ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer, wenn er in der Lage ist, den

21 — Vgl. Urteil des Gerichts erster Instanz vom 13. Juli 1995 in den verbundenen Rechtssachen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 und T-477/93 (O'Dwyer u. a./Rat, Slg. 1995, II-2071, Randnr. 50).

Erlaß einer seine Interessen berührenden Gemeinschaftsmaßnahme vorherzusehen, im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen kann [22].

29. Im vorliegenden Fall bin ich der Ansicht, daß die Kürzung der Referenzmengen ohne Vergütung für den Zeitraum 1992/93 und die dauerhafte Aufhebung durch die Verordnung Nr. 1560/93 für einen umsichtigen und besonnenen Wirtschaftsteilnehmer vorhersehbar waren. Nach Abschluß des durch die Verordnung Nr. 775/87 vorgesehenen Fünfjahreszeitraums für die vorläufige Aussetzung erließ der Rat entsprechend dem Vorschlag der Kommission die Verordnung Nr. 816/92, die die degressive Vergütung nicht verlängerte. Die ausgesetzten Referenzmengen wurden von den Gesamtgarantiemengen abgezogen, was zu einer Kürzung der einzelbetrieblichen Quoten führte, und der Rat behielt sich das Recht vor, ihre Zukunft unter Berücksichtigung der Entwicklung des Marktes zu überdenken. Daher wurde den Erzeugern lediglich versprochen, daß die weitere Behandlung dieses Anteils von 4,5 % der Referenzmengen überdacht werden würde, was durch die Verordnung Nr. 1560/93 geschah, die die Entscheidung für ihre endgültige Kürzung ohne Vergütung traf.

30. Ich denke, daß ein umsichtiger und besonnener Erzeuger diese Kürzung der Referenzmengen ohne Vergütung frühzeitig genug voraussehen konnte [23], da folgende Faktoren zusammentrafen:

— In den fünf vorhergehenden Jahren wurden gleich große Referenzmengen gekürzt;

— den Erzeugern wurde eine degressive Vergütung von insgesamt 45,5 ECU je 100 kg gewährt;

— in der Gemeinschaft wurde auch weiter Milch im Überschuß erzeugt;

— der in dem Dokument KOM(91) 409 endg. vom 31. Oktober 1991 [24] zusammengefaßte Vorschlag der Kommission gab der vom Rat gewählten Lösung den Vorzug.

31. Nach allem bin ich der Ansicht, daß die Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93 nicht dadurch gegen den Grundsatz des

22 — Urteile vom 11. März 1987 in der Rechtssache 265/85 (Van den Bergh en Jurgens/Kommission, Slg. 1987, 1155, Randnr. 44) und Delacre u. a./Kommission (a. a. O., Randnr. 37).

23 — Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch das Gericht erster Instanz im Urteil O'Dwyer u. a./Rat (a. a. O., Randnr. 54).

24 — ABl. C 337, S. 35.

Vertrauensschutzes verstoßen, daß sie die vorläufige Aussetzung von 4,5 % der einzelbetrieblichen Referenzmengen ohne Vergütung in eine endgültige Kürzung umwandeln.

*Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

32. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes gehört der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Nach diesem Grundsatz „sind Maßnahmen, durch die den Wirtschaftsteilnehmern finanzielle Belastungen auferlegt werden, nur rechtmäßig, wenn sie zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen." [25]

33. Die Umwandlung der vorläufigen Aussetzung von 4,5 % der einzelbetrieblichen Referenzmengen in eine endgültige Kürzung ohne Vergütung stellt eine Maßnahme nach der Zusatzabgabenregelung dar, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse mit dem Ziel angewandt wird, das Angebot der Nachfrage anzupassen und die strukturellen Überschüsse abzubauen. Mit dieser Maßnahme soll zusammen mit den übrigen Maßnahmen, die im Rahmen der Zusatzabgabenregelung erlassen wurden, die Milcherzeugung im Einklang mit dem Ziel der Stabilisierung der Märkte, das ausdrücklich in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrages erwähnt wird, begrenzt werden. Darüber hinaus trägt diese Art von Maßnahmen, wie der Gerichtshof in seinem Urteil Erpelding [26] ausgeführt hat, zu einer Rationalisierung der Milcherzeugung im Sinne von Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe a sowie zur Aufrechterhaltung einer angemessenen Lebenshaltung der betroffenen landwirtschaftlichen Bevölkerung im Sinne von Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b durch einen Beitrag zur Stabilisierung ihres Einkommens dar.

34. Selbst wenn die endgültige Kürzung der Referenzmengen den Landwirten in Ermangelung einer Vergütung wirtschaftliche Einbußen verursacht hätte — was durch die Unterlagen in der vorliegenden Rechtssache nicht dargetan ist —, hätte sie eine nach dem Vertrag gerechtfertigte Maßnahme dargestellt. Denn im Rahmen der Maßnahmen, die der Rat angesichts einer Marktlage, die für längere Zeit von bedeutenden Strukturüberschüssen gekennzeichnet war, zur Begrenzung der Erzeugung erlassen hat, ist eine Einkommenseinbuße hinzunehmen, die eine vorübergehende Verschlechterung des Lebensstandards der Landwirte mit sich bringt [27]. Ferner müssen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes „die Gemeinschaftsorgane ... bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik ständig den Ausgleich sicherstellen, den

25 — Urteile vom 26. Juni 1990 in der Rechtssache C-8/89 (Zardi, Slg. 1990, I-2515, Randnr. 10) und Schräder (a. a. O., Randnr. 21).

26 — Urteil vom 17. Mai 1988 in der Rechtssache 84/87 (Slg. 1988, 2647, Randnr. 26).

27 — Urteil vom 19. März 1992 in der Rechtssache C-311/90 (Hierl, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 14.

etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet werden, erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände, die den Gegenstand ihrer Beschlußfassung bilden, dies gebieten ... Die Rechtsprechung erkennt auch an, daß der Gesetzgeber der Gemeinschaft auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, der der politischen Verantwortung entspricht, die ihm die Artikel 40 und 43 EWG-Vertrag übertragen ..." [28]

35. Schließlich stellt die endgültige Kürzung der Referenzmengen um 4,5 % ohne Vergütung meines Erachtens die am wenigsten einschneidende Maßnahme zur Erreichung der Stabilisierung der Milcherzeugung in der Gemeinschaft dar, da die Alternative in einer Senkung der Interventionspreise für Milcherzeugnisse bestanden hätte, deren Auswirkungen auf die Einkünfte der Erzeuger ungünstiger gewesen wären [29]. Außerdem werden durch diese endgültige Kürzung den Erzeugern keine unverhältnismäßigen Lasten auferlegt, da sie von 1987 bis 1992 für die in Rede stehenden Referenzmengen eine degressive Vergütung erhalten haben und da die Kürzung ihrer Quoten zu einer Erhöhung des Preises geführt hat, die ihre etwaigen Verluste ausgleicht, wie das nationale Gericht hervorhebt.

36. Aus den vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, daß die endgültige Kürzung der Referenzmengen um 4,5 % ohne Vergütung keine offensichtlich ungeeignete Maßnahme zur Erreichung des Zieles der Stabilisierung der Milcherzeugung ist und daher nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

*Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot*

37. Der Gerichtshof entscheidet in ständiger Rechtsprechung, daß das in Artikel 14 Absatz 3 Unterabsatz 2 niedergelegte Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft nur ein besonderer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes im Gemeinschaftsrecht ist, der es untersagt, „vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, daß eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre. Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation, namentlich deren Interventionsmechanismen, dürfen daher nur aufgrund objektiver Kriterien, die eine ausgewogene Verteilung der Vor- und Nachteile auf die Betroffenen gewährleisten, nach Regionen und sonstigen Produktions- oder Verbrauchsbedingungen differenzieren, ohne nach dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu unterscheiden" [30].

38. Die durch die Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93 vorgenommene endgültige Kürzung der Referenzmengen um 4,5 %

28 — Urteile Hierl (a. a. O., Randnr. 13) und Deutschland/Rat (a. a. O., Randnr. 47).

29 — Vgl. das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Spanien/Rat (a. a. O., Randnr. 14).

30 — Urteil Spanien/Rat (a. a. O., Randnr. 25).

ohne Vergütung könnte aus zwei Gründen gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen: keine günstigere Behandlung der irischen Erzeuger, obwohl sie sich in einer besonderen Lage befinden, und einheitliche Anwendung der Kürzung ohne Unterscheidung zwischen kleinen und großen Erzeugern.

39. Eine günstigere Behandlung der irischen Erzeuger im Zusammenhang mit der dauernden Kürzung ihrer Quoten wäre nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nur dann möglich, wenn es einen objektiven Grund gäbe, der sie rechtfertigte. Hier kommt der Umstand in Betracht, daß der Beitrag der Milcherzeugung zum Bruttoinlandsprodukt in Irland größer als in anderen Mitgliedstaaten ist und daß es in diesem Land schwierig ist, zur Milcherzeugung alternative landwirtschaftliche Produktionen zu entwikkeln. Diese besondere Situation Irlands wurde jedoch von den Gemeinschaftsorganen bei der Zuteilung der Gesamtgarantiemengen bei der Einführung der Zusatzabgabenregelung in der Weise berücksichtigt, daß die Berechnungsgrundlage für die irische Quote günstiger war. Infolgedessen litten die irischen Erzeuger weniger als die Erzeuger der anderen Mitgliedstaaten unter den Maßnahmen zur Stabilisierung der Milcherzeugung. Die Kommission führt zu Recht aus, daß die besondere Lage der irischen Erzeuger gebührend berücksichtigt worden sei und daß es angesichts ihrer gegenwärtigen Lage nicht hinnehmbar sei, sie ganz oder teilweise von den Maßnahmen zur Kontrolle der Milcherzeugung wie der endgültigen Kürzung der Referenzmengen, um die es im vorliegenden Fall geht, auszunehmen.

40. Die Tatsache, daß die Zusatzabgabenregelung in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere in Italien, nicht angewandt wird, bedeutet keinen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, da die Nichtbefolgung einer Gemeinschaftsregelung durch einen Mitgliedstaat Zuwiderhandlungen durch die anderen Staaten nicht rechtfertigen kann.

41. Auch die Anwendung der endgültigen Kürzung der Referenzmengen, ohne daß zwischen kleinen und großen Erzeugern unterschieden würde, verstößt meines Erachtens nicht gegen das Diskriminierungsverbot. Der Gerichtshof hat festgestellt, daß „der Umstand, daß eine im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation getroffene Maßnahme für bestimmte Erzeuger je nach der individuellen Ausrichtung ihrer Erzeugung unterschiedliche Auswirkungen haben kann, nicht als eine Diskriminierung angesehen werden kann, wenn diese Maßnahmen auf objektiven, den Erfordernissen des gesamten Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation angepaßten Kriterien beruht“ [31]. Die Anwendung der dauerhaften Kürzung auf alle diejenigen, für die die Referenzmengen gelten, ist völlig gerechtfertigt, da es, wenn alle in den Genuß der sich aus der Zusatzabgabenregelung ergebenden Vorteile gelangen, folgerichtig ist, daß sie auch ebenso die Maßnahmen zur Kontrolle der Milcherzeugung auf sich nehmen, die zur Verringerung der Überschüsse, zu deren Schaffung

31 — Urteil Hierl (a. a. O., Randnr. 19).

alle beigetragen haben, notwendig sind. Zudem ist die dauerhafte Kürzung der Referenzmengen um 4,5 % eine völlig verhältnismäßige Maßnahme, die die Erzeuger nach Maßgabe des Umfangs ihrer Quote trifft.

42. Aus diesen vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, daß die dauerhafte Kürzung der Referenzmengen, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht, nicht gegen das Diskriminierungsverbot verstößt.

*Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages*

43. Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofes muß „die nach Artikel 190 [des Vertrages] notwendige Begründung die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und unzweideutig wiedergeben, daß es den Betroffenen möglich ist, zur Wahrnehmung ihrer Rechte die tragenden Gründe für die Maßnahme kennenzulernen ...

Jedoch brauchen danach nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden. Ob nämlich die Begründung einer Entscheidung den Erfordernissen des Artikels 190 [des Vertrages] genügt, ist nach ständiger Rechtsprechung nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen, sondern auch aufgrund ihres Zusammenhangs sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet ...“ [32]

44. Die beiden Gemeinschaftsverordnungen, deren Gültigkeit im vorliegenden Fall in Frage gestellt wird, weisen in ihrer Begründung deutliche Unterschiede auf. Die Verordnung Nr. 1560/93 enthält zweifellos eine hinreichende Begründung für die Umwandlung der vorübergehenden Aussetzung von 4,5 % der Referenzmengen in eine dauerhafte Kürzung. In der zweiten Begründungserwägung der Verordnung wird die Ausgangssituation für die Aussetzung erläutert, und als Gründe für ihre Umwandlung in eine endgültige Kürzung werden fortbestehende Überschüsse in der Milcherzeugung und die fünf Jahre lang erfolgte Zahlung einer degressiven Vergütung an die Erzeuger genannt [33]. Damit sind die endgültige Kürzung der Quoten und die Nichtzahlung einer Vergütung ordnungsgemäß begründet.

45. Die Verordnung Nr. 816/92 bezog, wie schon gesagt, die seit 1987 ausgesetzten

32 — Urteil Delacre u. a./Kommission (a. a. O., Randnrn. 15 und 16).

33 — Wörtlich lautet diese zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1560/93 wie folgt: „Die vorübergehende Aussetzung eines Teils der Referenzmengen ab dem vierten Zwölfmonatszeitraum gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 ist aufgrund der Marktlage notwendig geworden. Für die auf diese Weise ausgesetzten Mengen ist den Erzeugern fünf Jahre lang eine degressive Vergütung gewährt worden. Mit der Verordnung (EWG) Nr. 816/92, mit der die durch Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Hinblick auf einen entsprechenden Beschluß im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik eingeführte Zusatzabgabenregelung verlängert worden ist, sind in die Gesamtgarantiemengen für den neunten Anwendungszeitraum nicht die Mengen aufgenommen worden, die zuvor in Anbetracht der fortbestehenden Überschüsse — welche eine Konsolidierung der Aussetzung von 4,5 % der Referenzmengen für Lieferungen als endgültige Verringerung der Gesamtgarantiemengen erforderlich machten — ausgesetzt worden waren ...“

Referenzmengen nicht in die Berechnung der Gesamtgarantiemengen ein und verschob die Entscheidung über ihre weitere Behandlung auf den Abschluß der Reform der GAP; zur Begründung wurde das Fortbestehen der Überschußsituation angeführt. Die Begründung für diese Verschiebung, die in der ersten Begründungserwägung der Verordnung gegeben wird, ist also ziemlich kurz und rechtfertigt im übrigen nicht die Einstellung der Vergütung.

Ich meine jedoch, daß die Kürze der Begründung keinen Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages darstellt, da die im Rahmen der Zusatzabgabenregelung erlassenen Gemeinschaftsbestimmungen insgesamt ausreichende Hinweise auf die Gründe bieten, die diese Verschiebung und die Einstellung der Vergütung rechtfertigen. Den Betroffenen war nämlich bekannt, daß die in der Verordnung Nr. 775/87 in der durch die Verordnungen Nrn. 1111/87 und 3882/89 geänderten Fassung vorgesehene degressive Vergütung am 31. März 1992 auslief und daß ihre Wiedereinführung in keiner Norm vorgesehen war. Im übrigen war die Kürzung der genannten Mengen ohne Vergütung für den Zeitraum 1992/93 im Rahmen der Maßnahmen vorhersehbar, die zur Regelung der Zusatzabgabe und der von den Erzeugern bezogenen degressiven Vergütung erlassen worden waren. Nach alledem konnte das Fehlen einer ausdrücklichen Begründung für die Nichtzahlung einer Vergütung für den Zeitraum 1992/93 den Klägern nicht die Möglichkeit nehmen, ihre Rechte mit Erfolg wahrzunehmen, und den Gerichtshof nicht an der Wahrnehmung seiner richterlichen Kontrollaufgabe hindern.

46. Die Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93 enthalten eine hinreichende Begründung für die Umwandlung der vorübergehenden Aussetzung eines Anteils von 4,5 % der Quoten in eine dauernde Kürzung, und sie verstoßen daher nicht gegen Artikel 190 des Vertrages.

*Der Ermessensmißbrauch*

47. Der Ermessensmißbrauch als Rechtsverstoß, der die Gültigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme beeinträchtigt, ist ein in der Rechtsprechung des Gerichtshofes genau abgegrenzter Begriff; die Rechtsprechung definiert ihn als den Fall, daß eine Verwaltungsbehörde ihre Befugnisse zu einem anderen Zweck einsetzt als zu demjenigen, zu dem sie ihr übertragen worden sind [34]. Darüber hinaus ist „eine Rechtshandlung nur dann ermessensmißbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, daß sie ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen“ [35]

48. Meines Erachtens hat der Rat mit dem Erlaß der Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93, die die vorübergehende Aussetzung von 4,5 % der Quoten in eine dauernde

34 — Urteile des Gerichtshofes vom 4. Februar 1982 in der Rechtssache 817/79 (Buyl u. a./Kommission, Slg. 1982, 245, Randnr. 28) und des Gerichts erster Instanz vom 23. Oktober 1990 in der Rechtssache T-46/89 (Pitrone/Kommission, Slg. 1990, II-577, Randnr. 70).

35 — Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 24).

Kürzung umwandelten, keinen Ermessensmißbrauch begangen. Durch den Erlaß dieser beiden Verordnungen hat der Rat von seiner Rechtsetzungsbefugnis Gebrauch gemacht, die ihm Artikel 40 Absatz 3 des Vertrages auf dem Gebiet der Agrarpolitik für den Erlaß einer Maßnahme zur Verfolgung des in Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrages ausdrücklich erwähnten Zieles einer Stabilisierung der Märkte verleiht. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil Hierl, wie schon gesagt, festgestellt, daß die vorübergehende Aussetzung der Referenzmengen eine angemessene Maßnahme zur Erreichung des genannten Zieles ist, und es besteht kein Zweifel, daß dies auch für die endgültige Kürzung der Referenzmengen gilt.

49. Die Nichtzahlung einer Vergütung bei der dauernden Kürzung könnte zu einer Verringerung der Einkünfte der Erzeuger führen, die gegen das Ziel des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrages verstieße; im vorliegenden Fall ist dieser Verlust jedoch wegen der Erhöhung des Milchpreises und des Wertes der den Erzeugern verbliebenen Referenzmengen nicht eingetreten. Selbst dann jedoch, wenn dieser Verlust eingetreten wäre, läge kein Ermessensmißbrauch vor, da die Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit haben, zeitweilig der Verfolgung eines der Ziele des Artikels 39 Absatz 1 Vorrang gegenüber der Verfolgung der anderen Ziele einzuräumen.

50. Daher hat der Rat keinen Ermessensmißbrauch begangen, der die Gültigkeit der Verordnungen Nrn. 816/92 und 1560/93 beeinträchtigen könnte.

## Antrag

51. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom High Court of Ireland vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

1. Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens hat sich nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 5c Absatz 3 Buchstabe g der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, eingefügt durch Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 816/92, beeinträchtigen könnte, obwohl diese Bestimmung in die für das Wirtschaftsjahr 1992/93 zugeteilten Referenzmengen den durch die Verordnung (EWG) Nr. 775/87 des Rates vom 16. März 1987 in ihrer geänderten Fassung vorübergehend ausgesetzten Anteil von 4,5 % der Referenzmengen nicht einbezieht und keine Zahlung einer Vergütung an die Erzeuger vorsieht.

2. Im vorliegenden Verfahren hat sich ebenfalls nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor, eingefügt durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1560/93 des Rates vom 14. Juni 1993, beeinträchtigen könnte, obwohl diese Bestimmung in die gemäß diesem Artikel zugeteilten Referenzmengen den gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 des Rates in ihrer geänderten Fassung vorübergehend ausgesetzten Anteil von 4,5 % der Referenzmengen nicht einbezieht und keine Zahlung einer Vergütung an die Erzeuger vorsieht.