SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-189/89 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Die anwendbare Gemeinschaftsregelung*

a) Die *Verordnung (EWG) Nr. 1078/77* des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung einer Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen und die Umstellung der Milchkuhbestände (ABl. L 131, S. 1) hatte unter anderem ein System von Prämien für die Nichtvermarktung eingeführt, die jedem Milcherzeuger auf Antrag gewährt werden mußten, der sich verpflichtete, Milch oder Milcherzeugnisse aus seinem landwirtschaftlichen Betrieb während eines Zeitraums von fünf Jahren nicht kostenlos abzugeben oder zu verkaufen (Artikel 1 und 2).

b) Die *Verordnung (EWG) Nr. 856/84* des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10) hat eine zusätzliche Abgabe eingeführt, die für gelieferte Milchmengen erhoben wird, die eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. Diese Regelung wird in den einzelnen Regionen der Mitgliedstaaten nach einer der folgenden Formeln durchgeführt (Artikel 1):

— Nach der Formel A zahlen die Milcherzeuger eine Abgabe für die Milchmengen, die an einen Käufer geliefert wurden und eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten (Erzeuger-Formel).

— Nach der Formel B zahlen die Käufer von Milch oder anderen Milcherzeugnissen eine Abgabe für die Milchmengen, die von Erzeugern geliefert werden und eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten. Der Käufer, der die Abgabe zu zahlen hat, darf diese allein auf die Erzeuger abwälzen, die ihre Lieferungen erhöht haben, und zwar im Verhältnis zu ihrem Beitrag an der Überschreitung der Referenzmenge des Käufers (Käufer-Formel).

c) Die Grundregeln 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 enthalten. Diese Verordnung legt insbesondere die in der Grundverordnung Nr. 856/84 genannte Referenzmenge fest, d. h. die von der zusätzlichen Abgabe befreite Menge. Diese entspricht im wesentlichen der Milch- oder Milchäquivalentmenge, die im Kalenderjahr 1981 von einem Erzeuger geliefert (Formel A) oder von einem Käufer gekauft wurde (Formel B), zuzüglich 1 % (Artikel 2 Absatz 1). Die Mitgliedstaaten können jedoch vorsehen, daß die Referenzmenge auf ihrem Gebiet der im Kalenderjahr 1982

* Verfahrenssprache: Deutsch.

oder im Kalenderjahr 1983 gelieferten Milch- oder Milchäquivalenzmenge unter Anwendung eines Prozentsatzes entspricht, der so festgesetzt wird, daß die Garantiemenge nicht überschritten wird (Artikel 2 Absatz 2).

Gemäß den Artikeln 3, 3a, 4 und 4a der Verordnung Nr. 857/84 in der geänderten Fassung können die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Referenzmengen bestimmte besondere Situationen berücksichtigen oder spezifische oder zusätzliche Referenzenmengen zuteilen. In der vorliegenden Rechtssache ist insbesondere auf Artikel 3a hinzuweisen, der durch die Änderungsverordnung (EWG) Nr. 764/89 des Rates vom 20. März 1989 eingefügt worden ist:

„*Artikel 3a*

1. Die Erzeuger gemäß Artikel 12 Buchstabe c dritter Unterabsatz,

   — deren Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungszeitraum gemäß der Verpflichtung im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 nach dem 31. Dezember 1983 bzw. in den Mitgliedstaaten, in denen die Milchanlieferungen von April bis September mindestens das Doppelte der Milchanlieferungen von Oktober bis März des nächsten Jahres betragen, nach dem 30. September 1983 abläuft,

   — die keine Referenzmenge unter den Bedingungen gemäß Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b und/oder Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 und/oder — im Falle des Übernehmers der Prämie — gemäß Artikel 2 der vorliegenden Verordnung erhalten haben,

   erhalten auf Antrag, der binnen drei Monaten nach dem 29. März 1989 eingereicht werden muß, vorläufig eine spezifische Referenzmenge, sofern sie

   a) ihre Tätigkeit nicht im Rahmen von Artikel 2 Absätze 3 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 eingestellt bzw. ihren Milchbetrieb vor Ablauf des Nichtvermarktungs- oder Umstellungszeitraums vollständig abgetreten haben;

   b) der zuständigen Behörde zur Stützung des Antrags nachweisen, daß sie in vollem Umfang die beantragte Referenzmenge in ihrem Betrieb erzeugen können;

   c) sich verpflichten, Milch oder andere Erzeugnisse direkt an den Verbraucher zu verkaufen und/oder Milch an einen Käufer zu liefern;

   d) sich hinsichtlich der spezifischen Referenzmenge verpflichten, bis zum Ablauf der Geltungsdauer der Zusatzabgabenregelung keinen Antrag auf Vergünstigungen im Rahmen von Programmen zur Aufgabe von Referenzmengen zu stellen.

2. Die spezifische Referenzmenge entspricht 60 % der Menge Milch oder Milchäquivalent, die vom Erzeuger in dem Zeitraum von zwölf Kalendermonaten vor dem Monat der Einreichung des Antrags auf Gewährung der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie geliefert bzw. verkauft und von der betreffenden zuständigen Behörde gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung

(EWG) Nr. 1391/78, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 84/83, bestimmt wurde und für die der Erzeuger ferner nicht den Prämienanspruch verloren hat.

Hat der Erzeuger eine Referenzmenge nach Artikel 3 Nummern 1 und 2 und/oder nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b und c erhalten, so wird die in Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes genannte spezifische Referenzmenge um diesen Betrag herabgesetzt.

Hat der Erzeuger einen Teil seines Betriebs während des Nichtvermarktungs- oder Umstellungszeitraums abgetreten, so

— entspricht die nach Maßgabe der vorstehenden Bestimmungen festgelegte spezifische Referenzmenge des abtretenden Betriebsinhabers 60 % der Menge, für die dieser den Prämienanspruch behalten hat;

— entspricht die nach Maßgabe der vorstehenden Bestimmungen festgelegte spezifische Referenzmenge des Übernehmers 60 % der Menge, für die dieser den Prämienanspruch erworben hat.

3. Kann der Erzeuger der zuständigen Behörde innerhalb von zwei Jahren nach dem 29. März 1989 nachweisen, daß er die Direktverkäufe und/oder die Lieferungen tatsächlich wiederaufgenommen hat und daß diese Direktverkäufe und/oder diese Lieferungen im Laufe der letzten zwölf Monate mindestens 80 % der vorläufigen Referenzmenge erreicht haben, so wird ihm die spezifische Referenzmenge endgültig zugeteilt. Andernfalls wird die vorläufige Referenzmenge in vollem Umfang wieder der Gemeinschaftsreserve zugeführt. Der Umfang der Direktverkäufe und/oder der tatsächlichen Lieferungen wird anhand der Entwicklung des Produktionsrhythmus in dem Betrieb des Erzeugers, der jahreszeitlichen Gegebenheiten sowie etwaiger außergewöhnlicher Umstände bestimmt.

4. ..."

d) Artikel 9 Absatz 2 der *Verordnung (EWG) Nr. 1546/88* der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 139, S. 12) bestimmt:

„Haben Abgabepflichtige ihre Tätigkeit nach dem Beginn des Bezugszeitraums aufgenommen, so können ihnen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Formeln A und B sinngemäß nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe b eine Referenzmenge zuteilen."

2. *Der Ausgangsrechtsstreit*

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Karl Spagl, führt einen landwirtschaftlichen Grünlandbetrieb mit einer Nutzfläche von 36 Tagwerk (etwa 12 Hektar). Als er diesen Betrieb 1976 übernahm, hatte er einen Viehbestand von 12 Milchkühen und fünf Kälbern.

Um den Hof zu sanieren, beantragte der Kläger am 23. Dezember 1977 die Gewäh-

rung einer Prämie für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen für die Dauer von fünf Jahren. Während der fünfjährigen Unterbrechung der Milchproduktion vom 1. April 1978 bis zum 31. März 1983 führte der Kläger Erhaltungsmaßnahmen an Gebäuden und Maschinen durch. Der Kläger hatte bis zum August 1984 12 Kühe.

Nach Ablauf des Nichtvermarktungszeitraums beantragte der Kläger die Zuteilung einer Referenzmenge nach der Regelung über die Zusatzabgabe für Milch. Mit Schreiben vom 4. September 1984 setzte die Käuferin die Anlieferungsreferenzmenge auf 0 fest, da es sich nicht um einen Härtefall im Sinne der anwendbaren Regelung handle. Aus dem gleichen Grund lehnten die zuständigen Behörden mit einer Reihe von Bescheiden die Anerkennung eines Härtefalls bzw. die Zuteilung einer zusätzlichen Referenzmenge ab.

Das Hauptzollamt Rosenheim wies wegen Fehlens einer Härteregelungsbescheinigung durch die Landwirtschaftsstellen den Einspruch gegen die Festsetzung der Referenzmenge mit Einspruchsentscheidung vom 4. April 1986 zurück. Hiergegen richtet sich die beim Finanzgericht München anhängige Klage.

Das Finanzgericht München ist der Ansicht, daß die Entscheidung des Rechtsstreits von der Gültigkeit der Gemeinschaftsregelung in diesem Bereich abhänge. Es hat deshalb das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist die Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 764/89 des Rates vom 20. März 1989 insoweit gültig, als

1) Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum gemäß der Verpflichtung im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 vor dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen war, die im maßgebenden Referenzzeitraum jedoch noch keine Milch erzeugt haben, gemäß Artikel 3a Absatz 1 erster Gedankenstrich keine spezifischen Referenzmengen im Rahmen der Milchquotenregelung erhalten und

2) bei Verneinung der Frage 1 die spezifische Referenzmenge nach Artikel 3a Absatz 2 nur 60 % der Menge Milch oder Milchäquivalent entspricht, die der Nichtvermarktungs- oder Umstellungsprämie zugrunde gelegt worden ist?

In der Begründung des Vorlagebeschlusses äußert das nationale Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit des Artikels 3a der Verordnung Nr. 857/84 in der geänderten Fassung mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes, dem Gleichheitsgrundsatz, der Eigentumsgarantie und den Bestimmungen des EWG-Vertrags über die gemeinsame Agrarpolitik. Diese Bestimmung verletze wegen der Festsetzung einer zeitlichen Grenze für den Ablauf des Nichtvermarktungszeitraums vor allem die Eigentümer kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe, die — im Ge-

gensatz zu Großlandwirten — aufgrund ihrer Betriebsgröße und der beengten finanziellen Verhältnisse nicht in der Lage gewesen seien, das für eine sofortige Wiederaufnahme der Lieferungen erforderliche Milchvieh zuzukaufen. Diese Betriebe seien daher so belastet, daß ihre Existenz durch die Weigerung, ihnen eine Referenzmenge zuzuteilen, ernsthaft bedroht werde.

Das nationale Gericht äußert außerdem Zweifel an der Gültigkeit der fraglichen Verordnung, soweit die gemäß Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 berechnete spezifische Referenzmenge auf 60 % der Milch- oder Milchäquivalentmenge festgesetzt werde, die vom Erzeuger in dem Zeitraum von 12 Kalendermonaten vor dem Monat der Einreichung des Antrags auf Gewährung der Nichtvermarktungsprämie geliefert worden seien.

3. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Der Vorlagebeschluß ist am 30. Mai 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben der Kläger, vertreten durch Rechtsanwalt U. Numberger, München, die irische Regierung, vertreten durch L. J. Dockery, Chief State Solicitor, als Bevollmächtigten, der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch A. Brautigam, Hauptverwaltungsrat im Juristischen Dienst des Rates, als Bevollmächtigten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater D. Booss und durch K.-D. Borchardt, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Am 14. März 1990 hat der Gerichtshof auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts entschieden, die Rechtssache gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die fünfte Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Schriftliche Erklärungen

1. *Zur ersten Frage*

Der Kläger und die irische Regierung sprechen sich für die Ungültigkeit der fraglichen Verordnung aus. Dagegen vertreten der Rat und die Kommission die Meinung, diese Verordnung sei gültig.

a) Der *Kläger* weist darauf hin, daß Artikel 3a Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 in der geänderten Fassung nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge für Erzeuger einführe, die eine Verpflichtung zur Nichtvermarktung nach der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangen seien. Diese Bestimmung schließe jedoch diejenigen Landwirte aus, deren Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungszeitraum vor dem 31. Dezember 1983 abgelaufen sei. Ein Landwirt, dessen Nichtvermarktungszeitraum beispielsweise am 1. Dezember 1983 geendet habe, erhalte demnach keine Referenzmenge.

Im Rahmen der Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag hätten die Gemeinschaftsorgane jenen Ausgleich sicherzustellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert betrachtet würden, erforderlich machen könnten. Dieser Ausgleich sei den Gemeinschaftsorganen im vorliegenden Fall nicht gelungen. Es sei keine Rechtfertigung dafür ersichtlich, Landwirten die Milcherzeugung zu verbieten, die nach Ablauf der Nichtvermarktungspflicht während des Jahres 1983 begonnen hätten, einen Viehbestand aufzubauen, die aber wegen des Übergangszeitraums nicht die Möglichkeit gehabt hätten, schon im Jahre 1983 Milch in dem vor Beginn der Nichtvermarktung erzeugten Umfang zu erzeugen.

Was das im Agrarsektor durch Artikel 40 EWG-Vertrag verankerte Diskriminierungsverbot angehe, sei ein objektiv rechtfertigender Grund für die Ungleichbehandlung des Klägers gegenüber der Gruppe der Nichtvermarkter, deren Nichtvermarktungspflicht nicht während, sondern erst am Ende des Jahres 1983 abgelaufen sei, nicht ersichtlich.

Das einzig mögliche Abgrenzungskriterium sei die Einordnung des Landwirts als Erzeuger oder als Nichterzeuger von Milch; es stelle sich also die Frage, ob die Regelung der Nichtvermarktungsprämie den betreffenden Milcherzeuger für einen begrenzten Zeitraum an der tatsächlichen Ablieferung von Milch gehindert habe. Durch die Nichtberücksichtigung einer solchen Situation werde der begrenzte freiwillige Verzicht auf Milcherzeugung umgewandelt in einen endgültigen Ausschluß des Erzeugers vom Milchmarkt.

Außerdem verstoße die Nichtberücksichtigung einer Situation wie der seinen gegen die gemeinschaftsrechtliche Eigentumsgarantie, die als Grundrecht zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehöre. Im Falle des Klägers werde nämlich das vom deutschen Grundgesetz gewährleistete Grundeigentum verletzt, da die Belegung der gesamten von dem Betreffenden gelieferten Milchmenge mit einer 100 %igen Abgabepflicht dazu führe, daß dieser den milcherzeugenden Betrieb aufgeben müsse und seine wirtschaftliche Existenz zerstört werde. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei das Eigentum der Milcherzeuger an ihren Betriebsgegenständen voll schutzwürdig; es sei mit einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung nicht vereinbar, daß eine sinnvolle Nutzung, zu deren Aufnahme umfangreiche Investitionen erforderlich gewesen seien, aufgrund eines Gesetzes abrupt und ohne Überleitung unterbunden werde. Die gemeinschaftsrechtliche Eigentumsgarantie bleibe nicht hinter der vom Grundgesetz gewährleisteten Eigentumsgarantie zurück.

Die Nichtberücksichtigung der vor Abschluß der Nichtvermarktung gelieferten Milch oder der für die Höhe der Prämie zugrunde gelegten Milchmenge verstoße in einem Fall wie dem seinen gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, der Bestandteil des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Rechtsstaatlichkeit sei. Die Nichtvermarktungsprämie sei ausdrücklich auf einen Zeitraum von fünf Jahren beschränkt gewesen, und das mit der Prämiengewährung verbundene Milchlieferungsverbot habe sich lediglich auf diesen Zeitraum bezogen, nach dessen Ablauf es möglich sein müsse, die Milcherzeugung wiederaufzunehmen. Unter diesen Umständen hätte im Gemeinschaftsrecht jedenfalls für die Nichtvermarkter, die nicht sofort nach Beendigung des Nichtver-

marktungsverbotes wieder mit der Milchlieferung hätten anfangen können, eine „abfedernde Übergangsregelung" vorgesehen werden müssen.

b) Die *irische Regierung* weist darauf hin, daß die Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum vor dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen sei, bei der Übernahme ihrer Nichtvermarktungsverpflichtung die berechtigte Erwartung gehabt hätten, daß die zur Kontrolle des Marktes getroffenen Regelungen die Tatsache nicht unberücksichtigt lassen würden, daß sie nicht fähig sein würden, die Erzeugung sofort auf dem Niveau wieder aufzunehmen, auf dem sie sich vor dem Nichtvermarktungszeitraum befunden habe. Abgesehen von größeren, finanziell starken Erzeugern sei nämlich kein Erzeuger in der Lage, die Erzeugung kurz nach Ablauf des Nichtvermarktungszeitraums auf nennenswertem Niveau wiederaufzunehmen. Die Tatsache, daß diese Erzeuger keine Referenzmenge erhalten könnten, die auf ihre Erzeugung vor dem Nichtvermarktungszeitraum abgestellt sei, enttäusche daher ihr berechtigtes Vertrauen darauf, daß die Wirkung der fünf Jahre geltenden Nichtvermarktungsregelung begrenzt sein würde.

Hinsichtlich des Grundsatzes der Gleichbehandlung weist die irische Regierung darauf hin, daß der Kläger in einer Situation sei, die mit der aller anderen Milcherzeuger, die eine Nichtvermarktungsverpflichtung nach der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangen seien und deren Verpflichtungen am oder nach dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 geendet hätten, vergleichbar sei. Gemäß Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 in der geänderten Fassung sei diesen anderen Milcherzeugern, deren Verpflichtungen nach dem entsprechenden Zeitpunkt im Jahre 1983 geendet hätten, ein am 29. März 1989 beginnender Zeitraum von zwei Jahren für den Nachweis eingeräumt worden, daß sie die Direktverkäufe und/oder die Lieferungen tatsächlich wiederaufgenommen hätten und daß diese Direktverkäufe und/oder diese Lieferungen innerhalb eines Zwölfmonatszeitraums in diesen zwei Jahren mindestens 80 % der ihnen zugeteilten vorläufigen Referenzmenge erreicht hätten.

Außerdem zeige die Tatsache, daß der Rat Milcherzeugern, deren Nichtvermarktungszeitraum nach dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen sei, einen Zeitraum eingeräumt habe, in dem sie die Erzeugung auf einem Jahresniveau von 80 % ihrer vorläufigen Referenzmenge wiederaufnehmen müßten, daß ihre Situation dahin gehend beurteilt worden sei, daß sie Zeit dafür benötigten, die erforderlichen Vorbereitungen in ihren Betrieben zu treffen und Milchvieh zu erwerben und/oder aufzuziehen, um wieder auf ein nennenswertes Erzeugungsniveau gelangen zu können. Personen wie dem Kläger sei dieser Zeitraum, in dem sie die erforderlichen Vorbereitungen für die Wiederaufnahme der Milcherzeugung hätten treffen können, jedoch nicht eingeräumt worden. Diese Ungleichbehandlung verletze das in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag niedergelegte Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern.

Ein weiterer Unterschied zwischen Erzeugern, die sich in der Lage des Klägers befänden, und Erzeugern, denen gemäß der Verordnung Nr. 764/89 ab dem 29. März 1989 ein Zeitraum von zwei Jahren eingeräumt werde, in dem sie während eines Zwölfmonatszeitraums 80 % ihrer vorläufigen Referenzmenge liefern müßten, sei, daß die letztgenannten Erzeuger den Vorteil hätten, daß sie wüßten, wozu es führe, wenn sie dieses Niveau der Milchlieferung

in dieser Zeit nicht erreichten, nämlich zum Verlust der Referenzmenge, während die sich in der Lage des Klägers befindenden Erzeuger nicht gewußt hätten, welche Folgen es habe, wenn sie die Milchlieferungen nicht zu einem wesentlichen Teil wiederaufnehmen würden, da die Verordnung Nr. 857/84 noch nicht erlassen gewesen sei.

Außerdem schließe die Verordnung Nr. 764/89 alle Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum vor dem 30. September 1983 bzw. 31. Dezember 1983 — gleichgültig, ob einige Tage, einige Wochen oder einige Monate oder Jahre davor — geendet habe, von der Möglichkeit aus, eine spezifische Referenzmenge zu erhalten. Es sei jedoch offensichtlich, daß Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum wenige Wochen vor dem entsprechenden Zeitpunkt geendet habe, die Erzeugung nur auf einem sehr niedrigen Niveau hätten wiederaufnehmen können, während diejenigen, deren Nichtvermarktungszeitraum im Jahre 1982 geendet habe, deutlich weniger Schwierigkeiten bei dem Versuch gehabt hätten, eine Erzeugung aufzubauen, und somit weniger Schwierigkeiten, im Jahre 1983 eine Referenzmenge zu erhalten. Da diese verschiedenen Gruppen von Erzeugern behandelt würden, als befänden sie sich alle in derselben Lage, liege auch hier ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung vor.

Abschließend meint die irische Regierung, daß die Verordnung Nr. 857/84 in der Fassung der Verordnung Nr. 764/89 insoweit ungültig sei, als Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum gemäß der Verpflichtung im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 vor dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen gewesen sei, die im maßgebenden Referenzzeitraum jedoch noch keine Milch oder eine geringere Milchmenge erzeugt hätten als die spezifische Referenzmenge, auf die sie Anspruch hätten, wenn Artikel 3a Absatz 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 857/84 in der geänderten Fassung auf sie anwendbar wäre, keine spezifische Referenzmenge erhielten oder, im Fall der letztgenannten Erzeugergruppe, keine spezifische Referenzmenge erhielten, die ihnen, wenn sie zu ihrer bestehenden Referenzmenge hinzukäme, eine Referenzmenge verschaffen würde, die der spezifischen Referenzmenge entspräche, auf die sie in diesem Fall Anspruch hätten.

c) Der *Rat* weist darauf hin, daß die betroffenen Erzeuger, deren Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungszeitraum nach dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen sei, gemäß Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 mit Wirkung zum 29. März 1989 eine Referenzmenge erhielten, wenn sie bestimmten Kriterien genügten, aus denen hervorgehe, daß sie tatsächlich die Absicht und die Möglichkeit hätten, die Milchproduktion wiederaufzunehmen, und daß ihnen seinerzeit keine Referenzmenge gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 hätte zugewiesen werden können.

Dagegen könnten die Landwirte, deren Nichtvermarktungszeitraum vor dem 31. Dezember 1983 bzw. dem 30. September 1983 abgelaufen sei, diesen Artikel 3a nicht in Anspruch nehmen, denn nach der einschlägigen Regelung hätten sie ohne weiteres ihre Milchproduktion entweder bereits während des Referenzjahres oder aber zumindest vor dem 1. April 1984, d. h. vor dem Inkrafttreten der Regelung der Zusatzabgabe, wiederaufnehmen können. Ebenfalls

ausgeschlossen von Artikel 3a seien die Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum nach dem 31. Dezember 1983 abgelaufen sei und denen eine Referenzmenge zugewiesen worden sei, weil sie nach Beginn des Referenzzeitraums, aber vor dem 1. April 1984 mit der Milchwirtschaft begonnen hätten.

Hinsichtlich des berechtigten Vertrauens der Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum vor dem 31. Dezember 1983 bzw. vor dem 30. September 1983 abgelaufen sei, meint der Rat, daß die Situation dieser Wirtschaftsteilnehmer nicht mit der Lage der Erzeuger vergleichbar sei, deren Nichtvermarktungszeitraum erst nach dem 31. Dezember 1983 abgelaufen sei. Letztere hätten nämlich im Referenzjahr rechtmäßig keine Milch liefern können, während erstere ihre Milchanlieferungen vor dem Ausschlußzeitpunkt völlig rechtmäßig hätten wiederaufnehmen können, dies aber aus freier Entscheidung nicht getan hätten.

Was den Vergleich mit den Erzeugern angehe, deren Nichtvermarktungszeitraum vor dem 31. Dezember 1983 abgelaufen sei und die vor diesem Zeitpunkt wieder Milch angeliefert hätten, so rechtfertigten zwingende Gründe der Rechtssicherheit und des effizienten Funktionierens der Regelung den gewählten Ausschlußzeitpunkt. Werde nämlich kein Endtermin festgesetzt, so könnten neue Landwirte die Milcherzeugung aufnehmen und dadurch die Wirkung der Produktionsverringerung zunichte machen, die den Milchwirtschaft betreibenden Landwirten auferlegt worden sei. Das gleiche Phänomen ergebe sich, wenn die Frist für die Wiederaufnahme der Erzeugung zu lang sei. Deshalb habe unbedingt vorgesehen werden müssen, daß grundsätzlich nur die Erzeuger, die bei Inkrafttreten der Zusatzabgabenregelung Milchwirtschaft betrieben hätten, ein Anrecht auf Zuteilung einer Referenzmenge hätten.

Hinsichtlich des Schutzes des Eigentumsrechts weist der Rat zunächst darauf hin, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 27. Juni 1989 in der Rechtssache 113/88, Leukhardt, Slg. 1989, 1991) im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über einen breiten Ermessensspielraum verfüge. Die Beschränkungen der Nutzung einer Immobilie seien nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes darüber hinaus erlaubt, wenn diese Beschränkungen für das Allgemeininteresse der Gemeinschaft notwendig seien, das dahin gehe, zu vermeiden, daß die auf dem jeweiligen Markt existierenden Überschüsse durch die Inbetriebnahme neuer Produktionskapazitäten erhöht würden.

Was den Grundsatz der Gleichbehandlung angehe, sei eine unterschiedliche Behandlung der Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum vor dem Ausschlußzeitpunkt abgelaufen sei, nach dem objektiven Kriterium, ob sie ihre Milchanlieferungen vor dem 1. April 1984 wiederaufgenommen hätten, in keiner Weise diskriminierend. Die bemängelte Situation sei objektiv gesehen gerechtfertigt, da eine Frist für die Wiederaufnahme der Milcherzeugung sowohl im Interesse der Rechtssicherheit als auch für das effiziente Funktionieren der Zusatzabgabenregelung absolut erforderlich sei.

Was die Rüge angeht, die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik würden mißachtet, bestreitet der Rat, daß der vorliegend gewählte Ausschlußzeitpunkt eine Begünstigung der Großbetriebe, die vor allem mit gekauftem Futter intensive Produktion betrieben, zum Nachteil der Kleinbetriebe, die auf traditionelle Art mit im Betrieb selbst erzeugtem Futter arbeiteten, bewirke. Alle Erzeuger, die eine Milchproduktion wiederaufgenommen oder erstmalig begonnen hätten, würden gleichbehandelt und zwar nach dem objektiven Kriterium, ob sie diese Tätigkeit vor dem 1. April 1984 wiederaufgenommen bzw. begonnen hätten.

Im übrigen entspreche es nicht den Zielen der Agrarpolitik, daß die traditionellen Kleinbetriebe unter allen Umständen erhalten werden müßten. Tatsächlich müsse das Ziel, das landwirtschaftliche Einkommen zu garantieren, in erster Linie mit Hilfe der Steigerung der Produktivität durch Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren (Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe a EWG-Vertrag) erreicht werden.

Abschließend schlägt der Rat dem Gerichtshof vor, die zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Bei der Prüfung der vorgelegten Fragen haben sich keine Gesichtspunkte ergeben, die die Gültigkeit der Verordnung Nr. 857/84 des Rates in der Fassung der Verordnung Nr. 764/89 des Rates in Frage stellen könnten.

d) Die *Kommission* führt aus, Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 solle die — vom Gerichtshof in dem Urteil vom 28. April 1988 in der Rechtssache 120/86 (Mulder, Slg. 1988, 2321) aufgezeigte — Lücke bei der Gewährung spezifischer Referenzmengen aufgrund besonderer Situationen für die Fälle schließen, in denen Erzeuger im Hinblick auf die von ihnen unter der Geltung der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangene Nichtvermarktungsverpflichtung im betreffenden Referenzjahr keine Milch hätten liefern können. Im Hinblick auf ihren lückenfüllenden Charakter sei die unter diese Sonderregelung fallende Erzeugergruppe auf diejenigen Erzeuger beschränkt worden, deren Nichtvermarktungs- bzw. Umstellungszeitraum nach dem 31. Dezember 1983 bzw. nach dem 30. September 1983 abgelaufen sei.

Dagegen hätten die Erzeuger, die zwar ebenfalls eine Nichtvermarktungsverpflichtung eingegangen seien, deren Nichtvermarktungszeitraum jedoch bereits vor dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen sei, bereits gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1546/88 die Zuteilung einer Referenzmenge beanspruchen können. Von dieser Regelung würden diejenigen Erzeuger erfaßt, die ihre Tätigkeit zwar nach dem 1. Januar 1983 (dem Beginn des in der Bundesrepublik Deutschland gewählten Bezugsjahres), aber noch vor dem 1. April 1984 wiederaufgenommen hätten. Die Referenzmenge werde dabei grundsätzlich auf der Grundlage der in den letzten 12 Monaten vor dem 1. April 1984 getätigten Verkäufe, gegebenenfalls unter Anwendung eines Prozentsatzes, bestimmt. Für Erzeuger mit weniger als 12 Monaten Verkaufstätigkeit vor dem 1. April 1984 bestimmten die Mitgliedstaaten eine jährliche Verkaufsmenge aufgrund der tatsächlichen Verkäufe und berechneten auf dieser Grundlage die Referenzmenge. Dabei genüge es, daß der betreffende Erzeuger vor dem 1. April 1984 mindestens einen Monat Milchlieferungen durchgeführt habe.

Diese Regelung solle insbesondere dem Umstand Rechnung tragen, daß die Rückkehr zur Milchproduktion vor allem für kleinere Betriebe nicht sofort bewerkstelligt werden könne, sondern einen gewissen Zeitraum in Anspruch nehme. So könne die durch die Regelung eingeräumte Übergangsfrist bis zu 14 Monaten (Ablauf des Nichtvermarktungszeitraums im Januar 1983; Aufnahme der Milchproduktion im März 1984) betragen.

Die Möglichkeit der Zuteilung einer Referenzmenge auf der Grundlage des Artikels 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1546/88 habe hingegen für diejenigen Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum erst nach dem

31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen sei, nicht oder nur für einen äußerst kurz bemessenen Zeitraum bestanden. So hätten nur diejenigen Erzeuger, deren Nichtvermarktungsverpflichtung im Januar bzw. Februar 1984 geendet habe und die noch im März 1984 ihre Milchproduktion hätten wiederaufnehmen können, die Zuteilung einer Referenzmenge gemäß Artikel 9 Absatz 2 geltend machen können. Für alle anderen Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum erst im März 1984 oder später abgelaufen sei oder denen die Wiederaufnahme der Milchproduktion erst nach dem 1. April 1984 möglich gewesen sei, habe es dagegen bis zum Erlaß der Verordnung Nr. 764/89 an einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung gefehlt, die die Zuteilung einer spezifischen Referenzmenge auch an diese Erzeuger ermöglicht hätte.

Aus dem Gesamtzusammenhang folge demnach, daß der Situation und den Interessen der Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum vor dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen sei, bereits durch die Verordnung Nr. 1546/88 in ausreichendem Maß Rechnung getragen worden sei, so daß ihre Einbeziehung in die Verordnung Nr. 764/89 nicht erforderlich gewesen sei.

Abschließend schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage wie folgt zu antworten:

Die Prüfung der Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 in der Fassung der Verordnung Nr. 764/89 des Rates vom 20. März 1989 hat nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Verordnung insoweit in Frage stellen könnte, als Erzeuger, deren Nichtvermarktungszeitraum gemäß der Verpflichtung im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 vor dem 31. Dezember 1983 bzw. 30. September 1983 abgelaufen war, die im maßgebenden Referenzzeitraum jedoch noch keine Milch erzeugt haben, gemäß Artikel 3a Absatz 1 erster Gedankenstrich keine spezifische Referenzmenge im Rahmen der Milchquotenregelung erhalten.

Zur zweiten Frage

a) Der *Rat* vertritt die Auffassung, die Beschränkung der Referenzmenge auf 60 % der Referenzerzeugung der Betroffenen sei mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes, dem Recht auf Eigentum und dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar.

Nach dem Urteil vom 28. April 1988 (Mulder, a. a. O.) stehe der Grundsatz des Vertrauensschutzes nur dem völligen und andauernden Ausschluß der betroffenen Erzeuger von der Zuteilung einer Referenzmenge entgegen. Außerdem schließe Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 nicht per se die Anwendung der anderen Bestimmungen dieser Verordnung aus, die eine Anpassung der Referenzmengen der in einer schwierigen Lage befindlichen Erzeuger ermöglichten. So könne auf einen Erzeuger, dem aufgrund von Artikel 3a eine auf 60 % seiner Referenzerzeugung begrenzte Referenzmenge zugeteilt worden sei, jederzeit aufgrund von Artikel 4a eine nichtverwendete Referenzmenge übertragen werden. Ferner könnten die Erzeuger, denen aufgrund der Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 eine spezifische oder zusätzliche Referenzmenge zugeteilt worden sei, welche 60 % ihrer Referenzerzeugung überschreite, diese größere Menge behalten.

Das Eigentumsrecht werde respektiert, da die vorgeschriebene Beschränkung keine Verletzung dieses Rechts darstelle, die dieses in seinem Wesensgehalt berühre.

Schließlich sei die angefochtene Beschränkung nicht diskriminierend: Erstens befänden sich die betroffenen Erzeuger objektiv gesehen in bezug auf ihre Referenzerzeugung in einer anderen Lage als die Erzeuger, die im Referenzzeitraum (1981 bis 1983) Milch angeliefert hätten; zweitens sei die vorgeschriebene Begrenzung angesichts des prekären Gleichgewichts auf dem Milchmarkt unerläßlich. Die betroffenen Erzeuger nähmen somit eine Zwischenstellung zwischen den Erzeugern ein, die im Referenzzeitraum Milch angeliefert hätten, und den Erzeugern, die gegebenenfalls in den Genuß der fakultativen Bestimmungen der Artikel 3 und 4 der Verordnung Nr. 857/84 kommen könnten.

b) Der *Kläger*, die *irische Regierung* und die *Kommission* haben zur zweiten Frage nicht Stellung genommen.

III — Antworten auf Fragen des Gerichtshofes

1. Der *Rat* hat auf eine Frage des Gerichtshofes ausgeführt, er habe sich bei der Festsetzung der in Artikel 3a der Verordnung Nr. 857/84 genannten spezifischen Referenzmenge auf folgende Vorüberlegungen gestützt:

— Der Gerichtshof habe in seinen Urteilen vom 28. April 1988 in den Rechtssachen 120/86 (Mulder, Slg. 1988, 2321) und 170/86 (von Deetzen, Slg. 1988, 2355) den betreffenden Erzeugern ein Recht auf die Zuweisung einer zusatzabgabenfreien Referenzmenge zuerkannt.

— Die betreffenden Erzeuger befänden sich nicht in einer mit der Situation der Erzeuger, die während des Referenzzeitraums (1981 bis 1983) Milch geliefert haben, vergleichbaren Lage, da sie aufgrund ihrer im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 eingegangenen Nichtvermarktungsverpflichtung während dieses Zeitraums keine Milch liefern konnten und damit nicht zur Bildung der Gesamtgarantiemengen der einzelnen Mitgliedstaaten beigetragen haben.

Aus diesen objektiv feststellbaren Unterschieden zwischen den jeweiligen Situationen der einzelnen Erzeugerkategorien ergäben sich folgende praktische Konsequenzen:

— Im Hinblick auf die Referenzerzeugung der betreffenden Erzeuger könne nur auf die im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 berücksichtigte Erzeugung (nämlich die des Jahres 1976 und der folgenden Jahre, je nach Fall) und nicht auf die (nicht erfolgte) Erzeugung des Jahres 1983 zurückgegriffen werden.

— Es sei nicht möglich, daß die betreffenden Erzeuger gegebenenfalls aufgrund einer Produktionserhöhung, die sie zwischen dem Beginn ihrer Nichtvermarktungsverpflichtung und dem Referenzjahr (im Normalfall 1983) hätten erzielen können, falls sie diese Verpflichtung nicht eingegangen wären, eine Erhöhung ihrer Produktionsquoten im Verhältnis zu dieser Referenzerzeugung erhalten.

Daher habe der Gemeinschaftsgesetzgeber einerseits den betreffenden Erzeugern das Recht auf die Zuweisung einer bestimmten Referenzmenge zuerkennen müssen, sei jedoch andererseits nicht gehalten gewesen, diese Erzeuger in jeder Hinsicht mit den Erzeugern gleich zu behandeln, die während des Referenzzeitraums Milch geliefert haben. Dementsprechend habe es der Gemeinschaftsgesetzgeber für erforderlich gehalten, die aufgrund der Verordnung Nr. 764/89 zuzuteilende spezifische Menge auf 60 % der im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 berücksichtigten Erzeugung zu begrenzen.

Aufgrund der prekären Situation des Milchmarktes sei es nicht möglich gewesen, die Erzeugungsquoten für die betreffenden Erzeuger auf 100 % der Menge festzulegen, die im Rahmen der Verordnung Nr. 1078/77 berücksichtigt worden sei. Die Kommissionsdienststellen hätten nämlich geschätzt, daß wahrscheinlich eine Milchmenge von einer Million Tonnen erforderlich gewesen wäre, um die Erzeuger, die nach den Urteilen des Gerichtshofes voraussichtlich die Zuweisung einer Referenzmenge wünschen könnten, zu 100 % zufriedenzustellen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe diese Menge für zu hoch gehalten, da sie das auf dem Milchmarkt erzielte prekäre Gleichgewicht übermäßig gefährden würde. Daher sei beschlossen worden, die zuzuweisende Menge auf 600 000 Tonnen zu beschränken und die Einzelmengen, die die betreffenden Erzeuger beanspruchen können, folglich auf 60 % ihrer Referenzerzeugung zu begrenzen. Der Rat sei dabei im Rahmen des weiten Ermessensspielraums geblieben, den ihm der Gerichtshof in diesem Bereich zubillige.

2. Auf Ersuchen des Gerichtshofes hat die *Kommission* statistische Angaben über die Entwicklung des Volumens der Milchproduktion und -lieferung in der Gemeinschaft und je Betrieb vorgelegt. Sie hat außerdem auf eine Frage des Gerichtshofes erklärt, daß es in den meisten Mitgliedstaaten mehr als einen Prozentsatz für die verschiedenen Erzeugergruppen gibt, deren Produktion „normal" war. Hierzu hat sie ebenfalls detaillierte Zahlenangaben vorgelegt.

M. Zuleeg
Berichterstatter