

DNotI

Deutsches Notarinstitut

Dokumentnummer: c34_08_de
letzte Aktualisierung: 3.9.2009

EuGH, 14.5.2009 - C-34/08

Milchquote

EG-Milchquotenverordnung verstößt nicht gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

14. Mai 2009(*)

„Landwirtschaft – Gemeinsame Marktorganisation – Milchquoten – Abgabe – Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 – Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik – Diskriminierungsverbot und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge – Kriterien – Erheblichkeit des Kriteriums eines Mitgliedstaats mit defizitärer Produktion“

In der Rechtssache C-34/08

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Tribunale ordinario di Padova (Italien) mit Entscheidung vom 23. Januar 2008, beim Gerichtshof eingegangen am 28. Januar 2008, in dem Verfahren

Azienda Agricola Disarò Antonio u. a.

gegen

Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl,

Beteiligte:

Azienda Agricola De Agostini Lorenzo,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter M. Ilešić (Berichterstatter), A. Borg Barthet, E. Levits und J.-J. Kasel,

Generalanwältin: V. Trstenjak,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Januar 2009,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Azienda Agricola Disarò Antonio u. a., vertreten durch P. Chiarelli und A. Cimino, avvocati,

– der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H. Tserepa-Lacombe und D. Nardi als Bevollmächtigte,

– des Rates der Europäischen Union, vertreten durch M. Moore, A. Vitro und G. Castellan als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 3. März 2009

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor (ABl. L 270, S. 123) im Hinblick auf die in Art. 33 EG aufgeführten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, das Diskriminierungsverbot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Azienda Agricola Disarò Antonio u. a. und der Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl (im Folgenden: Cooperativa Milka) wegen der Beanstandung einer Abgabenschuld dieser Unternehmen für die Milchwirtschaftsjahre 1995/1996 bis 2003/2004 und die Folgejahre.

Rechtlicher Rahmen

3 Wegen des anhaltenden Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage im Milchsektor wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 90, S. 10) in diesem Sektor eine Abgabe auf Milchmengen eingeführt, die eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten.

4 Die Abgabenregelung galt ab dem 2. April 1984. Sie wurde einige Male verlängert, zuletzt durch die Verordnung Nr. 1788/2003 bis zum 31. März 2015.

5 Nach dem dritten Erwägungsgrund dieser Verordnung ist es im Wesentlichen Hauptziel der Abgabenregelung, das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen und die daraus resultierenden strukturellen Überschüsse zu verringern.

6 Im fünften Erwägungsgrund heißt es u. a., dass die Erzeuger dem Mitgliedstaat allein aufgrund der Tatsache, dass sie die ihnen verfügbare Referenzmenge überschritten haben, einen Beitrag zu der fälligen Abgabe zu zahlen haben.

7 Die Abgabe dient laut dem 22. Erwägungsgrund der Verordnung in erster Linie der Regulierung und Stabilisierung des Milchmarkts, weshalb das Aufkommen aus dieser Abgabe zur Finanzierung der Ausgaben im Milchsektor eingesetzt werden sollte.

8 Nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003 werden in Anhang I für jeden Mitgliedstaat jährliche einzelstaatliche Referenzmengen festgesetzt. Diese Referenzmengen werden laut Art. 1 Abs. 3 auf der Grundlage der allgemeinen Marktlage und der besonderen Bedingungen in bestimmten Mitgliedstaaten überprüft.

9 Art. 1 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 6 der Verordnung 1788/2003 bestimmt, dass den Milcherzeugern einzelbetriebliche Referenzmengen zugewiesen werden, die in der Summe die einzelstaatliche Referenzmenge nicht übersteigen. Wird die einzelstaatliche Referenzmenge überschritten, muss der betreffende Mitgliedstaat nach Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung der Europäischen Gemeinschaft eine Abgabe entsprechend der Höhe der Überschreitung zahlen.

10 Die Abgabe wird gemäß Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vollständig auf die Erzeuger aufgeteilt, die zu den jeweiligen Überschreitungen der einzelstaatlichen Referenzmengen beigetragen haben; nach Art. 4 Abs. 2 wird sie von diesen allein aufgrund der Überschreitung der ihnen verfügbaren Referenzmengen geschuldet.

11 Art. 6 Abs. 5 der Verordnung sieht im Wesentlichen vor, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen gegebenenfalls für die einzelnen Zwölfmonatszeiträume angepasst werden.

12 Art. 11 Abs. 1 der Verordnung bestimmt im Wesentlichen, dass der Abnehmer für die Erhebung der Beiträge von den Erzeugern zuständig ist, die die Erzeuger als fällige Abgabe zu

entrichten haben, und der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats den Betrag dieser Beiträge zahlt, die er bei der Zahlung des Milchpreises an die Erzeuger, die für die Überschreitung verantwortlich sind, einbehält oder ansonsten auf andere geeignete Weise erhebt.

13 Nach Art. 22 der Verordnung gilt die Abgabe als Intervention zur Regulierung der Agrarmärkte, während das Aufkommen aus ihr zur Finanzierung der Ausgaben im Milchsektor bestimmt ist.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

14 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind Milcherzeuger und Mitglieder der Cooperativa Milka, einer Genossenschaft, der in ihrer Eigenschaft als „Erstabnehmer“ die Erhebung der Abgabe gemäß Art. 11 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003 obliegt.

15 Von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens werden Beiträge zu dieser Abgabe in beträchtlicher Höhe verlangt.

16 Sie beanstandeten diese Beiträge vor den nationalen Gerichten und stellten die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 und das in ihr aufgestellte Kriterium der Aufteilung der Gesamtgarantiemenge für die gesamte Europäische Gemeinschaft auf die Mitgliedstaaten und insbesondere die Anwendung dieses Kriteriums auf die Italienische Republik in Frage.

17 Sie rügen dabei u. a. einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

18 Zum gerügten Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot tragen sie vor, dass die Gemeinschaft für die endgültige Festlegung der Gesamtgarantiemenge in Bezug auf die Italienische Republik nur die Daten des Istituto nazionale di statistica (Nationalen Instituts für Statistik) über die Milcherzeugung in einem Referenzjahr (1983) berücksichtigt habe, die als Grundlage für die Berechnung der Gesamtgarantiemenge in den Folgejahren gedient hätten, was dazu geführt habe, dass die italienischen Erzeuger zu Unrecht als „Überschusserzeuger“ eingestuft worden seien.

19 Die Verordnung Nr. 1788/2003 behandle Mitgliedstaaten mit einer defizitären Produktion und Mitgliedstaaten mit einer Überschussproduktion gleich, was einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot darstelle, der gemeinschaftsrechtlich nicht gerechtfertigt werden könne. Ein Mitgliedstaat habe eine defizitäre Produktion, wenn er in Anbetracht der großen Binnennachfrage Milch aus anderen Mitgliedstaaten einführen müsse.

20 Zum gerügten Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vertreten die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens die Auffassung, dass die fehlende Aktualisierung der Erzeugungsmengen die kleinen Erzeuger benachteilige, denn sie verhindere deren Entwicklung und strukturelle Anpassung und gefährde in einigen Fällen wegen der unzureichenden Vergütung der Produktionsfaktoren sogar ihr Überleben.

21 Unter diesen Umständen hat das Tribunale ordinario di Padova das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Verordnung Nr. 1788/2003, die eine Zusatzabgabe auf die Erzeugung von Milch und Milcherzeugnissen, die die zugewiesene nationale Quote überschreitet, einführt, ohne eine regelmäßige Anpassung der jedem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugeteilten Mengen nach konkreter Prüfung der jeweiligen Erzeugung in Betracht zu ziehen, mit Art. 32 EG und mit den dort vorgesehenen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik – wie der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, der Förderung des technischen Fortschritts durch Rationalisierung der

landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte – vereinbar, wenn dieser Mechanismus auch die italienischen Erzeuger von Milch und Milcherzeugnissen belastet, indem er aufgrund der unangemessenen Vergütung der Produktionsfaktoren sowohl eine angemessene Lebenshaltung als auch die Entwicklung hemmt, weil Italien in Wirklichkeit ein Land mit defizitärer Produktion ist, das zur Stützung der Industrien der Verarbeitung und Vermarktung von Qualitätserzeugnissen Ausgangsstoffe einführen muss?

2. Ist die Verordnung Nr. 1788/2003 mit Art. 33 EG vereinbar, der eine gemeinsame Marktorganisation einführt, gleichzeitig aber auch jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft ausschließt, wohingegen die einheitliche Anwendung der Abgabe ohne eine wirkliche Unterscheidung zwischen Erzeugern mit defizitärer Produktion und Überschusserzeugern letzten Endes die italienischen Erzeuger diskriminiert, die Angehörige eines Mitgliedstaats mit defizitärer Produktion sind?

3. Ist die Verordnung Nr. 1788/2003 mit Art. 34 EG vereinbar, nach dem bei der Verfolgung der Ziele des Art. 33 EG „jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen“ ist, wohingegen eine solche Diskriminierung durch die Verordnung ausgelöst wird, die für die Zwecke der Zusatzabgabe eine einheitliche Abgabe sowohl von Erzeugern verlangt, die Angehörige von Überschussländern sind, als auch von solchen, die Angehörige von Ländern mit defizitärer Produktion wie Italien sind?

4. Ist die Verordnung Nr. 1788/2003 mit dem in Art. 5 EG verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, der die Maßnahmen der Gemeinschaft auf „das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß“ beschränkt, wohingegen die einheitliche Anwendung der Abgabe über die Zielsetzung einer gemeinsamen Marktorganisation hinausgeht, weil sie für den Durchschnitt der italienischen Landwirte dauerhaft zu niedriger Produktivität, niedrigen Einkünften und der Notwendigkeit ständiger öffentlicher Unterstützung führt?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

22 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der Umstand, dass die Verordnung Nr. 1788/2003 bei der Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats nicht berücksichtigt, die Vereinbarkeit dieser Verordnung mit den u. a. in Art. 33 Abs. 1 Buchst. a und b EG genannten Zielen beeinträchtigen kann.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

23 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, dass die der Italienischen Republik 1983 eingeräumte einzelstaatliche Referenzmenge auf fehlerhaften statistischen Daten beruht habe, denn bei ihnen sei nicht berücksichtigt, dass die Produktion in diesem Mitgliedstaat defizitär sei. Daher entspreche die der Italienischen Republik zugewiesene einzelstaatliche Referenzmenge auch nach mehreren Erhöhungen seit 1983 gemäß dem in der Verordnung Nr. 1788/2003 vorgesehenen Mechanismus nur der Hälfte des Bedarfs dieses Mitgliedstaats. Da somit die italienischen Milcherzeuger die Ziele des Art. 33 EG nur durch Überschreiten der einzelstaatlichen Quote erreichen könnten, widerspreche die Verordnung Nr. 1788/2003 den Zielen des Art. 33 EG.

24 Der Rat der Europäischen Union trägt vor, die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens forderten eine Regelung, bei der sich die Festlegung der Quoten danach richte, ob der jeweilige Mitgliedstaat eine Überschussproduktion oder eine defizitäre Produktion habe. Die Verordnung

Nr. 1788/2003 habe durch die Beibehaltung der Milchquoten auf Gemeinschaftsebene den Markt nicht in der von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens gewünschten Weise unterteilt, weil Art. 34 EG eine europäische Marktordnung vorsehe. Daher sei es verfehlt, eine Sonderregelung für einen Mitgliedstaat mit defizitärer Produktion wie die Italienische Republik zu verlangen.

25 Die geltende Milchquotenregelung sei auch nicht mit den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik unvereinbar. Im Rahmen des Art. 33 EG werde vom Gemeinschaftsgesetzgeber verlangt, die landwirtschaftliche Erzeugung zu rationalisieren, den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren sicherzustellen und die Märkte zu stabilisieren. Zur Verwirklichung des letztgenannten Ziels habe der Rat die Abgabe auf abgesetzte Milchmengen eingeführt. Der Gerichtshof habe entschieden, dass die Organe unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tatsachen und Umstände einem dieser Ziele zeitweilig den Vorrang einräumen könnten.

26 Folglich verstoße die gemäß der Verordnung Nr. 1788/2003 geschuldete Abgabe nicht gegen die Art. 33 EG und 34 EG und sei unabhängig davon anwendbar, in welchem Mitgliedstaat der betreffende Erzeuger ansässig sei.

27 Nach Ansicht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist die konkrete Feststellung, ob zwischen dem Angebot an Milch und der Nachfrage nach Milch in einem bestimmten Mitgliedstaat ein Gleichgewicht herrscht, um zu bestimmen, ob die Produktion in diesem Staat defizitär ist, für die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik ohne Belang. Der Gerichtshof habe das Vorbringen, das sich auf das Defizit als entscheidendes Kriterium für die Bewertung der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik stütze, bereits zurückgewiesen, und seine Erwägungen gälten entsprechend für eine Rechtssache wie die des Ausgangsverfahrens.

28 Die Einführung der Milchabgabe sei mit dem Ziel der Marktstabilisierung vereinbar. Hinsichtlich der anderen Ziele des Art. 33 EG – der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, der Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und des bestmöglichen Einsatzes der Produktionsfaktoren – habe man nach Einführung der Quoten- und Abgabenregelung in Italien Folgendes beobachtet:

- einen Rückgang der Erzeugerbetriebe von 182 000 in den Jahren 1988/1989 auf 49 000 in den Jahren 2006/2007,
- eine Erhöhung des Ertrags pro Milchkuh von 3 900 auf 6 000 Liter jährlich und
- eine dauernde Überschreitung des durchschnittlichen Milchpreises.

29 Folglich ergebe eine Prüfung der ersten Frage nichts, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 wegen Unvereinbarkeit mit den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik des Art. 33 EG beeinträchtigen könnte.

Antwort des Gerichtshofs

- Zur defizitären Produktion eines Mitgliedstaats als für die Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge erhebliches Kriterium

30 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen im Wesentlichen geltend, dass die Regelung über die Festlegung der „einzelstaatlichen Referenzmenge“ im Sinne der Verordnung Nr. 1788/2003 zusätzlich die defizitäre Produktion in der Italienischen Republik hätte berücksichtigen müssen. Der Italienischen Republik sei eine Referenzmenge zugeteilt worden, die nur ungefähr die Hälfte ihres nationalen Bedarfs decke, während sie die restliche Milch aus anderen Mitgliedstaaten einführen müsse.

31 Es ist daran zu erinnern, dass eine defizitäre Produktion eines Mitgliedstaats kein für die Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge maßgeblicher Gesichtspunkt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 1988, Spanien/Rat, C-203/86, Slg. 1988, 4563, Randnr. 29).

32 Zwar trifft es zu, dass es im angeführten Urteil um eine Herabsetzung der einzelstaatlichen Referenzmenge ging, doch müssen dieselben Erwägungen auch für eine Erhöhung gelten. Das „Hauptziel“ der Verordnung Nr. 1788/2003 im Sinne ihres dritten Erwägungsgrundes ist es nämlich, sowohl bei Herabsetzungen als auch bei Erhöhungen der Referenzmenge dem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milcherzeugnissen zu begegnen.

33 Ferner erfordert die Erreichung dieses Ziels ein solidarisches Bemühen, an dem sich alle Erzeuger der Gemeinschaft in gleicher Weise beteiligen müssen (vgl. Urteile vom 9. Juli 1985, Bozzetti, 179/84, Slg. 1985, 2301, Randnr. 32, und Spanien/Rat, Randnr. 29). Der Mechanismus des gemeinsamen Agrarmarkts setzt nämlich voraus, dass die Mitgliedstaaten, deren Binnennachfrage nach Milch das Angebot übersteigt, die Milch insbesondere aus den Mitgliedstaaten einführen können, in denen die Nachfrage geringer als das Angebot ist. Im Übrigen haben die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens in der Sitzung vorgetragen, dass die Gesamterferenzmenge der Gemeinschaft nicht überschritten werde, woraus folgt, dass sie nicht behaupten, die Gesamtnachfrage nach Milch in der Gemeinschaft übersteige das Angebot.

34 Daher braucht bei der Festlegung der „einzelstaatlichen Referenzmenge“ im Sinne der Verordnung Nr. 1788/2003 eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats nicht berücksichtigt zu werden. Das entsprechende Vorbringen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens ist zurückzuweisen.

35 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens tragen ferner vor, dass die Heranziehung von 1983 als Referenzjahr fehlerhaft sei, weil dabei nicht das Kriterium der defizitären Produktion des betreffenden Mitgliedstaats zugrunde gelegt worden sei.

36 Erstens ist festzustellen, dass dieses Kriterium, wie sich aus Randnr. 34 des vorliegenden Urteils ergibt, für die Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge völlig unerheblich ist. Die gleichen Erwägungen gelten für die Erheblichkeit dieses Kriteriums bei der Einführung der Regelung über Referenzmengen durch die Verordnung Nr. 856/84.

37 Zweitens ist der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entnehmen, dass sich das Ermessen, über das der Rat verfügt, wenn er bei der Durchführung einer gemeinsamen Politik einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt beurteilen muss, nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen bezieht, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung von Grunddaten, insbesondere in dem Sinne, dass es ihm freisteht, sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen zu stützen (vgl. u. a. Urteil vom 17. Juli 1997, SAM Schiffahrt und Stapf, C-248/95 und C-249/95, Slg. 1997, I-4475, Randnr. 25).

38 Drittens schließlich ergibt sich aus dem neunten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 856/84, dass die Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge für die Italienische Republik auf für sie besonders vorteilhaften Kriterien beruht. 1983 wurde nämlich deshalb als Referenzjahr gewählt, weil 1981 die Milchproduktion in Italien die niedrigste der letzten zehn Jahre gewesen war, der Durchschnittsertrag pro Kuh dort unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt gelegen hatte und der scheinbare Anstieg der Lieferungen zwischen 1981 und 1983 zu einem wesentlichen Teil auf eine Strukturentwicklung zurückzuführen war, bei der eine Verringerung der direkten Lieferungen durch eine Zunahme der Lieferungen an die Molkereien ausgeglichen wurde.

39 Daher ist das Vorbringen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens zur Heranziehung von 1983 als Referenzjahr zurückzuweisen.

40 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen gleichwohl geltend, dass nach dem Urteil vom 14. März 2002, Italien/Rat (C-340/98, Slg. 2002, I-2663), eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats im Rahmen der gemeinsamen Milchpolitik ebenso zu berücksichtigen sei wie im Rahmen der gemeinsamen Zuckerpolitik.

41 Hierzu genügt die Feststellung, dass dieses Kriterium in der Gemeinschaftsregelung über die Zuckermarktordnung, um die es in der genannten Rechtssache ging, ausdrücklich erwähnt ist. Hätte indessen der Gemeinschaftsgesetzgeber eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats als relevantes Kriterium für die Festlegung der „einzelstaatlichen Referenzmenge“ im Sinne der Verordnung Nr. 1788/2003 vorgeben wollen, hätte er dies durch einen Verweis in der Verordnung unproblematisch tun können. Das ist aber nicht geschehen, so dass das Vorbringen zurückzuweisen ist.

42 Auch das Vorbringen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, sie müssten Überschüsse mitfinanzieren, für die sie nicht verantwortlich seien, ist zu verwerfen. Nach dem fünften Erwägungsgrund und Art. 4 der Verordnung Nr. 1788/2003 haben nämlich alle Erzeuger, die zu der Überschreitung beitragen, dem Mitgliedstaat allein aufgrund der Tatsache, dass sie die ihnen verfügbare Referenzmenge überschritten haben, einen Beitrag zu der fälligen Abgabe zu zahlen, so dass man die für eine eventuelle Überproduktion von Milch verantwortlichen Erzeuger oder Mitgliedstaaten nicht darüber hinaus bestimmen kann.

43 Nach alledem kann eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats nicht als relevantes Kriterium für die Festlegung der „einzelstaatlichen Referenzmenge“ im Sinne der Verordnung Nr. 1788/2003 angesehen werden.

– Zur Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1788/2003 mit den Zielen des Art. 33 Abs. 1 EG

44 Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfügt, das seiner politischen Verantwortung, die ihm die Art. 34 EG bis 37 EG übertragen, entspricht (Urteil vom 17. Januar 2008, Viamex Agrar Handel und ZVK, C-37/06 und C-58/06, Slg. 2008, I-69, Randnr. 34).

45 Was insbesondere die in Art. 33 EG aufgeführten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik angeht, müssen die Gemeinschaftsorgane ständig den Ausgleich sicherstellen, den 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 (vgl. u. a. Urteil vom 19. März 1992, Hierl, C-311/90, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 13 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Nach Art. 33 Abs. 1 EG ist es Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik:

„...“

a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“

47 Die Verordnung Nr. 1788/2003 fügt sich in den Rahmen des Ziels der Stabilisierung der Märkte ein, das in Art. 33 Abs. 1 Buchst. c EG ausdrücklich erwähnt ist (vgl. entsprechend Urteil Hierl, Randnr. 10).

48 Zum einen hat diese Verordnung, wie sich aus Randnr. 4 des vorliegenden Urteils ergibt, die Regelung über die Abgabe auf Milchlieferungen, die eine für jeden Mitgliedstaat festgelegte Referenzmenge überschreiten, verlängert.

49 Zum anderen ist es nach dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1788/2003 deren Hauptziel, das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen und die daraus resultierenden strukturellen Überschüsse zu verringern, um ein besseres Marktgleichgewicht zu erreichen. Nach dem 22. Erwägungsgrund dieser Verordnung dient die in ihr vorgesehene Abgabe im Übrigen der Stabilisierung der Agrarmärkte.

50 Ferner ist die Verfolgung dieses Ziels, wie sich aus Randnr. 4 des vorliegenden Urteils ergibt, bis zum 31. März 2015 befristet.

51 Unter diesen Umständen hat der Rat sein „Ermessen“ im Sinne der in Randnr. 45 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung nicht mit dem Erlass der Verordnung Nr. 1788/2003 überschritten, als er dem Ziel der „Stabilisierung der Märkte“ im Sinne des Art. 33 Abs. 1 EG zeitweilig Vorrang eingeräumt hat.

52 Zudem ist die Marktstabilisierung nicht das einzige Ziel, das mit der Verordnung Nr. 1788/2003 verfolgt wird. Aus dem Begriff „Hauptziel“ im dritten Erwägungsgrund ergibt sich nämlich bereits implizit, dass die Verordnung nicht nur ein einziges Ziel hat.

53 Was insbesondere die Ziele angeht, die vom vorlegenden Gericht und den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens hervorgehoben werden, so zielt die Abgabenregelung nach ständiger Rechtsprechung darauf ab, auf dem durch strukturelle Überschüsse gekennzeichneten Milchmarkt durch eine Beschränkung der Milcherzeugung das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wiederherzustellen, und hält sich daher im Rahmen der Ziele, die Milcherzeugung zu rationalisieren und für die betroffene landwirtschaftliche Bevölkerung durch einen Beitrag zur Stabilisierung ihres Einkommens eine angemessene Lebenshaltung aufrechtzuerhalten (Urteil vom 25. März 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi u. a., C-480/00 bis C-482/00, C-484/00, C-489/00 bis C-491/00 und C-497/00 bis C-499/00, Slg. 2004, I-2943, Randnr. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 Außerdem waren, wie die Kommission ausgeführt hat, in Italien nach Einführung der Abgabenregelung u. a. eine deutliche Ertragssteigerung pro Milchkuh und Jahr sowie eine dauernde Überschreitung des durchschnittlichen Milchpreises festzustellen.

55 Hinzuzufügen ist, wie auch die Kommission und der Rat meinen, dass im Zeitraum 1984/1985 bis 2006/2007 die einzelstaatlichen Referenzmengen für die zehn Mitgliedstaaten insgesamt um 2 % gefallen sind, während die Referenzmenge der Italienischen Republik um 6 % gestiegen ist und im Anhang I der Verordnung Nr. 1788/2003 auf 10 530 060 Tonnen festgesetzt wurde.

56 Im Übrigen ist in Art. 1 Abs. 3 dieser Verordnung die Möglichkeit vorgesehen, die in Anhang I festgesetzten einzelstaatlichen Referenzmengen auf der Grundlage der allgemeinen

Marktlage und der besonderen Bedingungen in bestimmten Mitgliedstaaten zu überprüfen, so dass nach der letzten Änderung durch die Verordnung (EG) Nr. 248/2008 des Rates vom 17. März 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 in Bezug auf die einzelstaatlichen Milchquoten (ABl. L 76, S. 6) die Referenzmenge für alle Mitgliedstaaten erhöht und für die Italienische Republik auf 10 740 661,2 Tonnen festgesetzt wurde. Folglich ist nicht auszuschließen, dass die Erhöhung dieser Referenzmenge gemäß Art. 6 Abs. 5 der Verordnung Nr. 1788/2003 auch zu einer Erhöhung der einzelbetrieblichen Referenzmengen in diesem Mitgliedstaat geführt hat.

57 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass der Umstand, dass die Verordnung Nr. 1788/2003 bei der Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats nicht berücksichtigt, die Vereinbarkeit dieser Verordnung mit den Zielen u. a. des Art. 33 Abs. 1 Buchst. a und b EG nicht beeinträchtigen kann.

Zur zweiten und zur dritten Frage

58 Mit diesen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Verordnung Nr. 1788/2003 gegen das Diskriminierungsverbot verstößt, weil sie bei der Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats nicht berücksichtigt.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

59 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens tragen im Wesentlichen vor, dass das Diskriminierungsverbot auch das Verbot umfasse, unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln. Im Ausgangsfall behandle die Verordnung Nr. 1788/2003 Sachverhalte gleich, die nicht gleich gewesen seien und es auch heute nicht seien, weil sie die erheblich defizitäre italienische Produktion nicht berücksichtige, so dass sie gegen das Diskriminierungsverbot verstoße.

60 Diese Ungleichbehandlung sei auch nicht objektiv gerechtfertigt. Zum einen sei der Verweis auf die Solidarität zwischen Landwirten kein objektiver Rechtfertigungsgrund für die Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte. Zum anderen treffe die Behauptung nicht zu, dass sich alle europäischen Erzeuger gleichermaßen an dem Bemühen um eine Stabilisierung des Marktes beteiligten, da die Erzeuger, die keine Überschüsse produzierten, Kosten tragen müssten, die ihnen zum Teil nicht zurechenbar seien.

61 Der Rat verweist für die zweite und die dritte Frage auf seine Ausführungen zur ersten Frage.

62 Die Kommission macht im Wesentlichen geltend, dass in einem Gemeinsamen Markt die Notwendigkeit zur Einfuhr von Milch für sich genommen nicht Ausdruck einer unterschiedlichen Behandlung sei. Der Gerichtshof habe bereits entschieden, dass das Kriterium für die Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmengen wie auch deren Verringerung nicht zu einer Diskriminierung eines Mitgliedstaats wegen seiner defizitären Produktion führen könne.

63 Ferner sei die Italienische Republik ohnehin bei der Festlegung der Referenzmengen von der Gemeinschaft besonders günstig behandelt worden, um ihrer besonderen Situation Rechnung zu tragen.

64 Die Regelung über die Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmengen in der Verordnung Nr. 1788/2003 sei außerdem mit dem Grundsatz der regionalen Spezialisierung vereinbar, der verlange, dass die Produktion an dem Ort stattfinden könne, der wirtschaftlich am

sinnvollsten sei. Dieser Grundsatz schließe aus, dass eine im Verhältnis zum Verbrauch in einem Mitgliedstaat defizitäre Produktion eines bestimmten Gutes im Hinblick auf die Vermeidung jeglicher „Diskriminierung“ im Sinne des Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG von Bedeutung sein könne.

65 Nach Ansicht der Kommission ist die Verordnung Nr. 1788/2003 deshalb unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbots nicht ungültig.

Antwort des Gerichtshofs

66 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens tragen im Wesentlichen vor, dass sich ihre Situation aufgrund der defizitären italienischen Milchproduktion von der Situation der anderen Milcherzeuger, insbesondere der Milcherzeuger in den Mitgliedstaaten mit einer Überschussproduktion, unterscheidet. Diese unterschiedliche Behandlung schade insbesondere den kleinen Erzeugern.

67 Es ist daran zu erinnern, dass nach Art. 34 Abs. 2 Unterabs. 2 EG die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen hat. Nach ständiger Rechtsprechung erfordert das Diskriminierungsverbot, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (Urteil vom 23. Oktober 2007, Polen/Rat, C-273/04, Slg. 2007, I-8925, Randnr. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Daher genügt in Entgegnung auf das Vorbringen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens die Feststellung, dass nach den Randnrn. 30 bis 43 des vorliegenden Urteils für die Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge eine defizitäre Produktion eines Mitgliedstaats unerheblich ist, so dass die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens nicht geltend machen können, dass sie sich aus dem vorgetragenen Grund in einer anderen Situation befinden als die Milcherzeuger anderer Mitgliedstaaten.

69 Selbst wenn man annähme, dass die Verordnung Nr. 1788/2003, die unterschiedslos für alle Erzeuger gilt, denen Referenzmengen zugeteilt wurden, Kleinerzeuger tatsächlich schwerer trifft als Großerzeuger, könnte der Umstand, dass eine im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation getroffene Maßnahme für bestimmte Erzeuger je nach der individuellen Ausrichtung ihrer Erzeugung möglicherweise unterschiedliche Auswirkungen hat, keine Diskriminierung bewirken, wenn diese Maßnahme auf objektiven, den Erfordernissen des allgemeinen Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation angepassten Kriterien beruht. Dies ist bei der Milchquoten- und Abgabenregelung der Fall, die so ausgestaltet ist, dass die einzelbetrieblichen Referenzmengen in der Weise festgesetzt sind, dass ihre Gesamthöhe die jeweilige Gesamtgarantiemenge der einzelnen Mitgliedstaaten nicht überschreitet (vgl. entsprechend Urteil Hierl, Randnr. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Da es also an einem unterschiedlichen Sachverhalt fehlt, ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass die Prüfung der Verordnung Nr. 1788/2003 im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot nichts ergeben hat, was die Gültigkeit dieser Verordnung beeinträchtigen könnte.

Zur vierten Frage

71 Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Verordnung Nr. 1788/2003 dadurch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, dass die einheitliche Anwendung der Abgabe über die Zielsetzung einer gemeinsamen

Marktorganisation hinausgeht, weil sie für den Durchschnitt der italienischen Landwirte zu niedriger Produktivität und niedrigen Einkünften führt.

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

72 Nach Auffassung der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens fügt das Milchquotensystem in Italien insbesondere den kleinen Erzeugern sehr großen Schaden zu, weil es die Weiterentwicklung ihrer Betriebe verhindere. Allein eine strukturelle Anpassung der Unternehmen könne ihnen nämlich das Überleben auf dem Markt sichern. Eine solche Anpassung setze eine Steigerung der Produktion voraus, die aber wegen der Quotenregelung verboten sei.

73 Darüber hinaus sei diese Regelung nicht geeignet, die Ziele der Agrarpolitik zu verwirklichen. Das einzige Ziel, das mit ihr – zulasten der anderen Ziele – verfolgt werde, sei die Stabilisierung der Märkte. Folglich verstoße das Quotensystem gegen die gemeinschaftlichen Grundsätze der Angemessenheit und der Verhältnismäßigkeit.

74 Der Rat trägt vor, der Gemeinschaftsgesetzgeber verfüge insbesondere bei den gesetzgeberischen Entscheidungen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen. Zudem könne die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das vom zuständigen Organ verfolgt werde, offensichtlich ungeeignet sei, was bei der Verordnung Nr. 1788/2003 nicht der Fall sei.

75 Die Kommission macht geltend, dass die Vorlageentscheidung keine Anhaltspunkte für die offensichtliche Ungeeignetheit der Verordnung Nr. 1788/2003 enthalte. Die Quoten- und Abgabenregelung habe zum einen den Markt stabilisiert und sich als für die Lösung des Problems der Überproduktion wirkungsvoll erwiesen, und zum anderen sei sie mit anderen Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik vereinbar.

Antwort des Gerichtshofs

76 Da die Verordnung Nr. 1788/2003 integraler Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist, ist daran zu erinnern, dass der Rat in diesem Bereich über einen Ermessensspielraum verfügt und die gerichtliche Kontrolle dieses Spielraums auf die Überprüfung beschränkt ist, ob eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. März 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, Slg. 2006, I-2619, Randnr. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 5. März 2009, Frankreich/Rat, C-479/07, Randnr. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

77 Den Randnrn. 47 bis 49 des vorliegenden Urteils ist zu entnehmen, dass die Stabilisierung des Milchmarkts das Hauptziel der Verordnung Nr. 1788/2003 ist und unter das in Art. 33 Abs. 1 Buchst. c EG ausdrücklich erwähnte Ziel der Stabilisierung der Märkte fällt. Im Übrigen wird dieses Ziel, wie in den Randnrn. 4 und 50 des vorliegenden Urteils ausgeführt, zeitlich begrenzt verfolgt.

78 Insbesondere ergibt sich aus Randnr. 49 des vorliegenden Urteils, dass der Erlass der Verordnung Nr. 1788/2003 erforderlich war, um das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen und die daraus resultierenden strukturellen Überschüsse zu verringern und dadurch ein besseres Marktgleichgewicht zu erreichen.

79 Ferner hat der Gemeinschaftsgesetzgeber, worauf die Generalanwältin in den Nrn. 9 und 67 ihrer Schlussanträge hinweist, als Alternative zur Abgabenregelung die Senkung des

Stützpreises erwogen, was sich auf das Einkommen der Milcherzeuger ungünstiger ausgewirkt hätte als die Einführung der Abgabenregelung.

80 Im Übrigen wurde in den Randnrn. 30 bis 43 des vorliegenden Urteils festgestellt, dass eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats für die Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge unerheblich ist.

81 Nach Randnr. 57 des vorliegenden Urteils ist die Verordnung Nr. 1788/2003 auch mit den Zielen des Art. 33 Abs. 1 Buchst. a und b EG vereinbar.

82 Somit ist die Verordnung Nr. 1788/2003 für die Verfolgung des Ziels der Stabilisierung der Märkte nicht offensichtlich ungeeignet.

83 Nach alledem hat die Prüfung der Verordnung Nr. 1788/2003 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Verordnung beeinträchtigen könnte.

Kosten

84 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Der Umstand, dass die Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor bei der Festlegung der einzelstaatlichen Referenzmenge eine defizitäre Produktion des betreffenden Mitgliedstaats nicht berücksichtigt, kann die Vereinbarkeit dieser Verordnung mit den Zielen u. a. des Art. 33 Abs. 1 Buchst. a und b EG nicht beeinträchtigen.**
- 2. Die Prüfung der Verordnung Nr. 1788/2003 im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot hat nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Verordnung beeinträchtigen könnte.**
- 3. Die Prüfung der Verordnung Nr. 1788/2003 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Verordnung beeinträchtigen könnte.**

Unterschriften