

Rechtssache C-640/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

28. August 2019

Vorlegendes Gericht:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

21. Mai 2019

Kläger:

Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe u. a.

Beklagte:

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Ministerium für
Land- und Forstwirtschaftspolitik)

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage auf Aufhebung der Zahlungsaufforderungen, die von der AGEA an eine Reihe von landwirtschaftlichen Betrieben gerichtet wurden, und aller damit zusammenhängenden Handlungen betreffend die Entschädigungs- und Berechnungsverfahren für die nationale Erzeugung und die Festsetzung der Zusatzabgaben für das Milchwirtschaftsjahr 2008/2009

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Auslegung des Unionsrechts im Sinne von Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

1. Sind die Art. 1, 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 856/1984, Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/1992, Art. 1 Abs. 1 und Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 sowie die Art. 55, 64 und 65 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 samt Anhängen, soweit mit diesen Verordnungen der Schutz des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage nach Milcherzeugnissen auf dem EU-Markt bezweckt wird, dahin auszulegen, dass sie von der Berechnung der „Milchquoten“ die für die Ausfuhr in Drittländer bestimmte Erzeugung von Käse mit geschützter Ursprungsbezeichnung (g. U.) ausschließen, und zwar im Einklang mit den Schutzziele für letztere Erzeugnisse, die in Art. 13 der Verordnung (EWG) Nr. 2081/1992, bestätigt durch die Verordnung (EG) Nr. 510/2006 und die Art. 4 und 13 der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012, in Anwendung der in den Art. 32 (ex 27), 39 (ex 33), 40 (ex 34) und 41 (ex 35) AEUV verankerten Grundsätze festgelegt wurden?

2. Steht, falls diese Frage bejaht wird, die so ausgelegte Rechtsvorschrift der aus Art. 2 des Decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito con modifiche in legge 30 maggio 2003, n. 119, (Gesetzesdekret Nr. 49 vom 28. März 2003, mit Änderungen umgewandelt in das Gesetz Nr. 119 vom 30. Mai 2003) und aus Art. 2 des Gesetzes Nr. 468 vom 26. November 1992, soweit der genannte Art. 2 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 darauf verweist, abgeleiteten Einbeziehung der für die Erzeugung von Käse mit g. U. zur Ausfuhr in Drittländer bestimmten Milchquoten in die einzelbetrieblichen Referenzmengen entgegen?

Für den Fall, dass diese Auslegung nicht als richtig anzusehen ist:

3. Stehen die Art. 1, 2 und 3 der Verordnung Nr. 856/1984, Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3950/1992, Art. 1 Abs. 1 und Art. 5 der Verordnung Nr. 1788/2003 sowie die Art. 55, 64 und 65 der Verordnung Nr. 1234/2007 samt Anhängen (zusammen mit den italienischen nationalen Umsetzungsbestimmungen, d. h. Art. 2 des Gesetzesdekrets Nr. 49 vom 28. März 2003, mit Änderungen umgewandelt in das Gesetz Nr. 119 vom 30. Mai 2003, und Art. 2 des Gesetzes Nr. 468 vom 26. November 1992, soweit der genannte Art. 2 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 darauf verweist), die die Milch, die für die Erzeugung von Käse mit g. U. verwendet wird, der auf den Markt von Drittländern ausgeführt wird oder dafür bestimmt ist, in die Berechnung der den Mitgliedstaaten zugeteilten Milchmenge im Umfang dieser Ausfuhr einbeziehen und nicht davon ausschließen, im Widerspruch zu den Schutzziele der Verordnung Nr. 2081/1992, die die Erzeugnisse mit g. U. schützt, insbesondere im Hinblick auf Art. 13, bestätigt durch die Verordnung Nr. 510/2006 und die Verordnung Nr. 1151/2012, sowie auch im Hinblick auf den Schutzzweck von Art. 4 der letztgenannten Verordnung, und stehen sie auch im Widerspruch zu den Art. 32 (ex 27), 39 (ex 33), 40 (ex 34) und 41 (ex 35) AEUV sowie den Grundsätzen der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung sowie der unternehmerischen Freiheit, Ausfuhren in Drittländer zu tätigen?

Angeführte wesentliche Unionsvorschriften

AEUV: Art. 32 (ex 27), 39 (ex 33), 40 (ex 34) und 41 (ex 35)

Verordnung (EWG) Nr. 856/84: Erwägungsgründe 1, 2 und 5 sowie die Art. 1, 2 und 3

Verordnung (EWG) Nr. 1898/87: Präambel

Verordnung (EWG) Nr. 2081/92: Erwägungsgründe 2, 3 und 6 sowie Art. 13

Verordnung (EWG) Nr. 3950/92: Erster Erwägungsgrund sowie Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und 3

Verordnung (EWG) Nr. 536/93: Art. 1 Abs. 1

Verordnung (EG) Nr. 1788/2003: Erwägungsgründe 3, 4 und 22 sowie die Art. 1 und 5

Verordnung (EG) Nr. 510/2006: Sechster Erwägungsgrund sowie Art. 13

Verordnung (EG) Nr. 1234/2007: Erwägungsgründe 31, 36, 51 und 66 sowie die Art. 55, 64 und 65 samt Anhängen

Verordnung (EU) Nr. 1151/2012: Art. 4 und 13

Angeführte nationale Vorschriften

Decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, come modificato dalla legge di conversione 30 maggio 2003, n. 119 (Gesetzesdekret Nr. 49 vom 28. März 2003 zur Reform der Rechtsvorschriften über die Anwendung der Zusatzabgabe im Sektor für Milch und Milcherzeugnisse in der durch das Umwandlungsgesetz Nr. 119 vom 30. Mai 2003 geänderten Fassung): Art. 2

Legge 26 novembre 1992, n. 468, Misure urgenti nel settore lattiero-caseario (Gesetz Nr. 468 vom 26. November 1992, Dringlichkeitsmaßnahmen im Milchsektor): Art. 2

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Im Bereich der Milchquotenregelung hat AGEA eine Reihe von landwirtschaftlichen Betrieben zur Zahlung einer Zusatzabgabe wegen Überschreitung der einzelbetrieblichen Referenzmengen für das Milchwirtschaftsjahr 2008/2009 aufgefordert. Die Betriebe, die eine Zahlungsaufforderung erhalten haben, machen die Unzuverlässigkeit der Daten

hinsichtlich der korrekten Ermittlung der Produktion des Milchsektors und die daraus resultierende Unzuverlässigkeit der entsprechenden einzelbetrieblichen Referenzmengen geltend. Sie fechten daher vor dem Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Verwaltungsgericht für die Region Latium) die Mitteilung der AGEA und alle damit zusammenhängenden Schreiben an.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 2 Die Klägerinnen machen geltend, dass Italien (auf der Grundlage der Indizes der institutionellen Quellen, des angegebenen Rinderbestands und der Produktionskapazität des Viehbestands) niemals Milchmengen erzeugt habe oder hätte erzeugen können, die seine Quote überschritten hätten. Sie gehen dann auf die folgenden Punkte ein:
 - a) die willkürliche Kontingentierung der Milcherzeugung durch Quoten stehe im Widerspruch zu den Grundsätzen im Bereich der unternehmerischen Freiheit;
 - b) Die Kontingentierung der Milcherzeugung schränke die Entwicklung von Betrieben und Erzeugnissen mit geschützter Ursprungsbezeichnung ein, bei denen sowohl der Herstellungsprozess als auch der Rohstoff in einem bestimmten Ursprungsgebiet konzentriert werden müssten;
 - c) Die notwendige Verknüpfung zwischen der Erzeugung und dem Gebiet für die Zwecke der g. U. würde bedeuten, dass bestimmte Lebensmittel nicht als Teil eines erweiterten Marktes betrachtet werden sollten, da sie nicht im Wettbewerb zu ähnlichen Gattungsprodukten stünden.
 - d) insbesondere sollte Milch, die für Erzeugnisse mit g. U. zur Ausfuhr in Drittländer bestimmt sei, von der Gesamtgarantiemenge ausgenommen werden, da sie den Binnenmarkt nicht beeinträchtige und die betreffende Kontingentierung auch die entsprechende Beschränkung der Erzeugnisse mit g. U. für die Ausfuhr in Drittländer bedeute, was den Schutz- und Absatzförderungszielen der Verordnung Nr. 2081/92 zuwiderlaufe;
 - e) die Produktionsobergrenze für die g. U. belaufe sich auf 60 % der nationalen Menge, was einer Italien im Referenzzeitraum zur Last gelegten Überschreitung von nicht mehr als 4 % gegenüberstehe.
- 3 Vor diesem Hintergrund beantragen die Klägerinnen die Aufhebung der von ihnen angefochtenen Handlungen, weil die für die oben genannten Erzeugnisse bestimmten Milchmengen nicht von der Berechnung der Gesamtgarantiemenge ausgeschlossen worden seien; hilfsweise stellen sie die Vertragskonformität der einschlägigen Bestimmungen der Verordnungen Nrn. 3590/92 und 536/93 wegen Verstoßes gegen Art. 39 (ex 33) AEUV und gegen die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung in Abrede.

- 4 Die Beklagten erwidern, dass die für Abgaben erlassenen Verwaltungsmaßnahmen unmittelbar aus einem rechnergestützten System ohne jeglichen Entscheidungsspielraum abgeleitet würden, das mit den von den Erzeugern selbst abgezeichneten und nie beanstandeten Daten arbeite.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 5 Der Spruchkörper weist darauf hin, dass (1) die Verordnung Nr. 856/84 ausdrücklich auf die Situation des „Marktes für Milcherzeugnisse in der Gemeinschaft“ verweise und nachfolgende Verordnungen, die den Wesensgehalt der Verordnung übernommen hätten, ebenfalls eindeutig von der (nur) [europäischen] Dimension des Marktes ausgingen; (2) in den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1898/87 nicht ausdrücklich auf die Herstellung und Vermarktung dieser Erzeugnisse für die Ausfuhr in Drittstaaten, sondern nur auf die Herstellung und Vermarktung dieser Erzeugnisse im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten Bezug genommen werde; und (3) sich auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs (verbundene Rechtssachen C-480/00 ff.) nur auf das Schicksal der für den Konsum innerhalb der EU bestimmten Erzeugnisse zu beziehen scheine.
- 6 Der Spruchkörper kommt zu dem Schluss, dass die funktionale Rechtsgrundlage fehle, um die Milchmengen für die Erzeugung von Käse mit g. U. zur Ausfuhr in Drittländer in die nationalen Referenzmengen einzubeziehen. Er ersucht daher den Gerichtshof, diese seine Auslegung zu bestätigen, und fragt ihn für den Fall, das er dies tue, ob die so ausgelegten Bestimmungen des Unionsrechts der nationalen Umsetzungsregelung (und den späteren Durchführungsverwaltungsmaßnahmen) entgegentünden, soweit diese solche Milch einbezögen und nicht ausschlossen.
- 7 Für den Fall, dass die normativen Begriffsbestimmungen im Bereich der Milchquoten hingegen als zu allgemein angesehen werden sollten, um nicht jede Milch, unabhängig von ihrer Zweckbestimmung, zu erfassen, erwägt der Spruchkörper die Rechtswidrigkeit der Einbeziehung der streitigen Milchmengen in die jedem Mitgliedstaat zugeteilte Quote wegen Widerspruchs zu den Schutzziele der g. U., da es sich bei Letzterer um eine speziellere Regelung handle, wegen Verletzung der Grundsätze der freien wirtschaftlichen Initiative und Unternehmensfreiheit für Zwecke der Ausfuhr in Drittländer, wegen Überschießen der Schutzmaßnahme im Hinblick auf die verfolgten Ziele des Schutzes des Binnenmarkts und somit wegen Unangemessenheit und Unverhältnismäßigkeit, wegen Verletzung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im Sinne des 51. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 1234/[2007] und wegen Vereitlung der Ziele der Verordnung Nr. 1898/87.
- 8 Er ist nämlich der Ansicht, dass (1) die Rechtsprechung, nach der eine Quote auch für Milcherzeugnisse mit g. U. Bestandteil einer präzisen EU-Strategie sei, um die niedrigere Produktion mit einem höheren Preis des Erzeugnisses auszugleichen, in keiner der einschlägigen Bestimmungen eine Rechtsgrundlage finde; (2) ein solch

rein hypothetisch höherer Preis nicht ausreichen könne, um den Schaden zu ersetzen, der dadurch entstehe, dass wenn auch die Milch für die Erzeugnisse mit g. U. kontingentiert werde, ein paralleles Angebot ähnlicher, qualitativ minderwertiger Erzeugnisse aus anderen geografischen Gebieten auftauche, die insbesondere darauf abzielten, die ausländische Nachfrage aus Drittstaaten nach Erzeugnissen mit g. U. zu befriedigen, die gerade aufgrund der mittelbaren Kontingentierung Letzterer unbefriedigt bleibe (ein umso größerer Schaden sowohl für die Erzeuger als auch für die Verbraucher, als sich das Konkurrenzprodukt der g. U. frei verbreiten könne, da es aus Gebieten außerhalb Europas stamme, in denen es nicht kontingentiert sei); (3) die Milch, die für zur Ausfuhr in Drittländer bestimmte Erzeugnisse mit g. U. verwendet werde, keine Auswirkungen auf das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Milchprodukten in den EU-Mitgliedstaaten haben könne und deren Einbeziehung in die jedem Mitgliedstaat zugeteilten Mengen die Berechnung der Menge des auf den Inlandsmärkten der EU in Umlauf befindlichen Erzeugnisses für alle diese Länder verzerre, was zur Unzuverlässigkeit der einzelstaatlichen und einzelbetrieblichen Referenzmengen führe; (4) es nicht gerechtfertigt sei, unterschiedliche Situationen unter den Unionserzeugern gleich zu behandeln, indem die Beschränkungen, die das Gleichgewicht des EU-Binnenmarkts bezweckten, auch auf all jene angewandt würden, die Ausfuhren in Drittländer tätigten und auch im Übrigen im Verhältnis zu gewöhnlichen Erzeugern höhere Kosten trügen und an aufwändigere Produktionsverfahren gebunden seien.

- 9 Diese Feststellungen machten es durchaus plausibel, dass eine mögliche Einbeziehung eine mittelbare, vom Unionsgesetzgeber nicht beabsichtigte Auswirkung sei. Eine Auswirkung, deren Rechtmäßigkeit der Gerichtshof prüfen müsse, gerade angesichts der verschiedenen Widersprüche der weiten [d. h. die Milch, die für die zur Ausfuhr in Drittländer bestimmte Erzeugung von Käse mit g. U. verwendet werde, einbeziehenden] Auslegung der Verordnungen Nrn. 856/84, 3950/92, 1788/2003 und 1234/2007 im Hinblick auf den Inhalt gleichrangiger Rechtsvorschriften zum Schutz von Erzeugnissen mit geschützter Ursprungsbezeichnung, auf die Förderungsziele und auf die in den Art. 32 (ex 27), 39 (ex 33), 40 (ex 34) und 41 (ex 35) AEUV verankerten Grenzen der Marktorganisation und auf Grundprinzipien der Union.