

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)

15. Juli 2004<sup>\*</sup>

In der Rechtssache C-459/02

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG von der luxemburgischen Cour de cassation in dem bei dieser anhängigen Rechtsstreit

**Willy Gerekens,**

**Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola**

gegen

**Großherzogtum Luxemburg**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rückwirkungsverbots in Bezug auf eine nationale Regelung im Bereich der Milcherzeugungsquoten, die anstelle einer ersten, vom Gerichtshof für diskriminierend erklärten Regelung erlassen wurde und die die rückwirkende Ahndung von Überschreitungen

<sup>\*</sup> Verfahrenssprache: Französisch.

dieser Quoten ermöglicht, die nach Inkrafttreten der Verordnungen (EWG) Nrn. 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) und 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 (Abl. L 90, S. 13), aber unter Geltung der ersetzten nationalen Regelung erfolgten,

erlässt

### DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Richters A. Rosas in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Dritten Kammer, des Richters R. Schintgen und der Richterin N. Colneric (Berichterstatlerin),

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
Kanzler: R. Grass,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- des W. Gerekens und der Association agricole de la promotion de la commercialisation laitière Procola, vertreten durch F. Entringer, Avocat,
  
- des Großherzogtums Luxemburg, vertreten durch F. Hoffstetter als Bevollmächtigten im Beistand von G. Pierret, Avocat,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Berscheid und C. Cattabriga als Bevollmächtigte,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

### Urteil

- 1 Die Cour de cassation hat mit Urteil vom 14. November 2002, beim Gerichtshof eingegangen am 19. Dezember 2002, gemäß Artikel 234 EG eine Frage nach der Auslegung der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rückwirkungsverbots in Bezug auf eine nationale Regelung im Bereich der Milcherzeugungsquoten vorgelegt, die anstelle einer ersten, vom Gerichtshof für diskriminierend erklärten Regelung erlassen wurde und die die rückwirkende Ahndung von Überschreitungen dieser Quoten ermöglicht, die nach Inkrafttreten der Verordnungen (EWG) Nrn. 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) und 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 (ABl. L 90, S. 13), aber unter Geltung der ersetzten nationalen erfolgt sind.

- 2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit des Milcherzeugers Gerekens und der Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola (im Folgenden: Procola) gegen das Großherzogtum Luxemburg wegen des Schadens, den dieses ihnen durch die fehlerhafte Anwendung der Gemeinschaftsregelung über die Zusatzabgabe auf Milch zugefügt haben soll.

## Rechtlicher Rahmen

### *Gemeinschaftsrecht*

- 3 Mit den Verordnungen Nrn. 856/84 und 857/84 wurde zum 1. April 1984 eine Zusatzabgabe auf gelieferte Milchmengen eingeführt, die eine Referenzmenge überschritten, die für jeden Käufer im Rahmen der den einzelnen Mitgliedstaaten garantierten Gesamtmenge zu bestimmen war. Die von der Zusatzabgabe ausgenommene Referenzmenge entsprach der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die während des Referenzjahres je nach der von dem Mitgliedstaat gewählten Formel entweder von einem Erzeuger geliefert oder von einer Molkerei gekauft worden war.
- 4 Artikel 5c Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) in der durch die Verordnung Nr. 856/84 geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 804/68) hat folgenden Wortlaut:

„...“

Die Abgaberegulung wird in den einzelnen Regionen der Mitgliedstaaten nach einer der folgenden Formeln durchgeführt:

*Formel A*

- Jeder Milcherzeuger zahlt eine Abgabe für die Milch- und/oder Milchäquivalenzmengen, die von ihm an einen Käufer geliefert wurden und die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten.

*Formel B*

- Jeder Käufer von Milch oder anderen Milcherzeugnissen, die ihm vom Erzeuger geliefert werden, zahlt eine Abgabe auf die Milch- oder Milchäquivalenzmengen, die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum eine zu bestimmende Referenzmenge überschreiten.
- Der Käufer, der die Abgabe zu zahlen hat, wälzt diese allein auf die Erzeuger ab, die ihre Lieferungen erhöht haben, und zwar im Verhältnis zu ihrem Beitrag an der Überschreitung der Referenzmenge des Käufers.“

5 Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 bestimmt:

„(1) Die in Artikel 5c Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 genannte Referenzmenge entspricht der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die von dem

Erzeuger im Kalenderjahr 1981 geliefert wurde (Formel A) oder der Milch- oder Milchäquivalenzmenge, die von einem Käufer im Kalenderjahr 1981 gekauft worden ist (Formel B), zuzüglich 1 %.

(2) Die Mitgliedstaaten können jedoch vorsehen, dass die Referenzmenge nach Absatz 1 auf ihrem Gebiet der im Kalenderjahr 1982 oder im Kalenderjahr 1983 gelieferten Milch- oder Milchäquivalenzmenge unter Anwendung eines Prozentsatzes entspricht, der so festgesetzt wird, dass die in Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 definierte Garantiemenge nicht überschritten wird. Dieser Prozentsatz kann je nach der Menge der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabepflichtigen, der Entwicklung der Lieferungen in bestimmten Regionen zwischen 1981 und 1983 oder der Entwicklung der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabepflichtigen im selben Zeitraum angepasst werden, und zwar zu Bedingungen, die nach dem Verfahren des Artikels 30 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 festzulegen sind.

(3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Prozentsätze können von den Mitgliedstaaten angepasst werden, um die Anwendung der Artikel 3 und 4 sicherzustellen.“

6 Artikel 4 Absätze 1 Buchstabe a und 2 dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Zur erfolgreichen Umstrukturierung der Milcherzeugung auf nationaler oder regionaler Ebene oder auf Ebene der Erfassungszonen können die Mitgliedstaaten im Rahmen der Anwendung der Formeln A und B

a) Erzeugern, die sich zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichten, eine Vergütung gewähren, die in einer oder mehreren Jahreszahlungen angewiesen werden kann;

...

(2) Die freigesetzten Referenzmengen werden erforderlichenfalls der Reserve nach Artikel 5 hinzugefügt.“

- 7 Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 (ABl. L 132, S. 11) bestimmt:

„(1) Im Rahmen der Formel B wird die Referenzmenge des Käufers angepasst, um insbesondere folgende Faktoren zu berücksichtigen:

...

- d) die in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 genannten Fälle der Ablösung, einschließlich des Wechsels von Erzeugern von einem Käufer auf einen anderen.“

### *Nationales Recht*

- 8 Die Gemeinschaftsregelung wurde in Luxemburg u. a. für den ersten Anwendungszeitraum vom 1. April 1984 bis zum 31. März 1985 mit dem Règlement grand-ducal du 3 octobre 1984 concernant l'application, au grand-duché de Luxembourg, du

régime de prélèvement supplémentaire sur le lait (Großherzogliche Verordnung vom 3. Oktober 1984 über die Anwendung der Zusatzabgabe auf Milch im Großherzogtum Luxemburg, *Mémorial* 1984, S. 1486, im Folgenden: Großherzogliche Verordnung von 1984) und für die folgenden Zeiträume mit dem Règlement grand-ducal du 12 novembre 1985 (*Mémorial* 1985, S. 1256, im Folgenden: Großherzogliche Verordnung von 1985) durchgeführt.

- 9 Das Großherzogtum Luxemburg wählte von den beiden in Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 vorgesehenen Formeln der Durchführung die Formel B.
- 10 Dieser Mitgliedstaat hatte gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 857/84 das Jahr 1981 als Referenzjahr bestimmt. Die damit festgelegten Basismengen wurden jedoch mit bestimmten Koeffizienten angepasst, die die Entwicklung der den verschiedenen Käufern gelieferten Milchmengen von 1981 bis 1983 im Verhältnis zur durchschnittlichen Entwicklung der Lieferungen in Luxemburg berücksichtigten.
- 11 Nach der luxemburgischen Regelung war es auch möglich, die individuellen Referenzmengen von Erzeugern, die die Erzeugung von sich aus eingestellt hatten, den Molkereien als den Käufern zuzuteilen, an die die Lieferungen erfolgt waren, und nicht der nationalen Reserve, obwohl diese Möglichkeit in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 857/84 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung Nr. 1371/84 und den Artikeln 4 Absatz 1 Buchstabe a und 2 der Verordnung Nr. 857/84 im Rahmen der Formel B nicht vorgesehen war.
- 12 Zu dieser Regelung (im Folgenden: alte Regelung) hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 25. November 1986 in den Rechtssachen 201/85 und 202/85 (Klensch u. a., Slg. 1986, 3477) für Recht erkannt:



- „1. Nach dem Diskriminierungsverbot des Artikels 40 Absatz 3 EWG-Vertrag ist es einem Mitgliedstaat verwehrt, das Jahr 1981 als Referenzjahr im Sinne von Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 zu wählen, wenn die Anwendung dieser Option in seinem Hoheitsgebiet angesichts der besonderen Verhältnisse auf seinem Markt eine Diskriminierung zwischen Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft zur Folge hat.
  
  2. Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 darf ein Mitgliedstaat, der das Jahr 1981 als Referenzjahr im Sinne dieser Bestimmung gewählt hat, außer in den in der Regelung ausdrücklich vorgesehenen Fällen die Referenzmenge der Käufer nicht in der Weise festsetzen, dass auf die von ihnen in diesem Jahr gekaufte Milchmenge ein je nach der Menge der Lieferungen bestimmter Gruppen von Abgabepflichtigen angepasster Prozentsatz angewendet wird.
  
  3. Nach der Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 darf ein Mitgliedstaat, der die Formel B gewählt hat, nicht beschließen, die individuelle Referenzmenge eines Erzeugers, der seine Tätigkeit eingestellt hat, der Referenzmenge des Käufers, den dieser Erzeuger zum Zeitpunkt der Einstellung mit Milch beliefert hat, zuzuschlagen, anstatt diese Menge der nationalen Reserve hinzuzufügen.“
- 13 Auf das Urteil Klensch u. a. hob der luxemburgische Conseil d'Etat mit Urteil vom 26. Februar 1987 in bei ihm anhängigen Verfahren die Ministerialerlasse auf, in denen aufgrund der nationalen Regelung die individuellen Quoten festgesetzt worden waren.
- 14 Auf der Ebene der generellen Normen wurden die Großherzogliche Verordnung von 1985 und andere frühere Vorschriften durch Artikel 17 des Règlement grand-ducal du 7 juillet 1987 concernant l'application au grand-duché de Luxembourg, du

régime de prélèvement supplémentaire sur le lait (Großherzogliche Verordnung vom 7. Juli 1987 über die Anwendung der Zusatzabgabe auf Milch im Großherzogtum Luxemburg, *Mémorial* 1987, S. 850, im Folgenden: Großherzogliche Verordnung von 1987) aufgehoben, die ein neues Abgabesystem einführt (im Folgenden: neue Regelung).

- 15 Die Rückwirkung der Großherzoglichen Verordnung von 1987 wurde mit der Loi du 27 août 1987 rendant applicables aux campagnes laitières antérieures à celle de 1987/88 les dispositions du règlement grand-ducal du 7 juillet 1987 concernant l'application au grand-duché de Luxembourg du régime de prélèvement supplémentaire sur le lait (Gesetz vom 27. August 1987 zur Anwendung der Großherzoglichen Verordnung von 1987 auf die Milchvermarktungsjahre vor 1987/88, *Mémorial* 1987, S. 1698) eingeführt. Der einzige Artikel dieses Gesetzes sieht vor, dass die genannte Verordnung auf die Zwölfmonatszeiträume ab 2. April 1984, 1. April 1985 und 1. April 1986 Anwendung findet, in denen die Zusatzabgabe auf Milch erhoben wurde, und dass die Referenzmengen auf der Grundlage dieser Verordnung neu zugeteilt werden.
- 16 Artikel 1 der Großherzoglichen Verordnung von 1987 behält die von Luxemburg früher getroffene Entscheidung für die Formel B bei. Dagegen bestimmt Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung als Referenzjahr nicht mehr das Jahr 1981, sondern das Jahr 1983, für das die gelieferten Milchmengen um einen aus zwei Faktoren gebildeten Gesamtprozentsatz vermindert werden. Der erste Faktor wird nach dem Umfang der Milchlieferungen bestimmt, den ein Käufer von dem betreffenden Lieferanten im Jahr 1983 erhalten hat, der andere nach der Erhöhung der Milchlieferungen an einen Käufer im Jahr 1983 gegenüber den Lieferungen desselben Betriebes im Jahr 1981. Die Verordnung sieht nicht mehr vor, dass individuelle Referenzmengen von Erzeugern, die ihre Tätigkeit einstellen, deren Abnehmern zugeteilt werden.
- 17 Im Zuge der Durchführung dieser neuen Regelung setzte das luxemburgische Ministerium für Landwirtschaft die den verschiedenen Käufern ab dem 2. April 1984 für jedes Vermarktungsjahr zustehenden Quoten fest. Luxemburg belastete dabei keinen der betroffenen Käufer höher, als es unter den Großherzoglichen Verordnungen von 1984 und 1985 der Fall gewesen wäre. Es wurde das günstigste Recht angewendet.

## Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

- 18 Der Kläger Gerekens ist einer der 64 luxemburgischen Milcherzeuger, die der Klägerin Procola angehören und gehalten waren, für die Melkperioden 1985/86 und 1986/87 eine Zusatzabgabe auf Milch zu entrichten. Aus einem Schreiben des luxemburgischen Ministers für Landwirtschaft vom 15. März 1988 an Procola geht hervor, dass die Abgabe für den Kläger Gerekens nach der früheren Regelung 297 298 LUF betragen hätte, während sie sich nach der neuen Regelung auf 114 860 LUF belief. Da der letztere Betrag für den Erzeuger günstiger war, wurde die Abgabe in dieser Höhe festgesetzt, jedoch zuzüglich 14 334 LUF Verspätungszinsen. Die Kläger forderten vom Großherzogtum Luxemburg die Rückzahlung dieses Betrages und beriefen sich auf die rechtswidrige Rückwirkung des geltenden nationalen Rechts. Diese Forderung stützt sich auf die angeblichen Schäden, die sie aufgrund der vom Staat bei der Gesetzgebung und bei der Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Zusatzabgabe auf Milch begangenen Fehler erlitten hätten.
  
- 19 Die Kläger unterlagen sowohl in der ersten als auch in der Berufungsinstanz. Sie legten Kassationsbeschwerde vor der Cour de cassation ein.
  
- 20 Die Cour de cassation war der Ansicht, dass der bei ihr anhängige Rechtsstreit eine Frage aufwerfe, die noch nicht Gegenstand einer in einem ähnlichen Verfahren ergangenen Vorabentscheidung gewesen sei; sie hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Verstößt es gegen die allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rückwirkungsverbots, wenn ein Mitgliedstaat für die Anwendung einer Gemeinschaftsregelung über die Festlegung von Produktionsquoten, wie der Regelung, die durch die Verordnungen (EWG) Nrn. 856/84 des

Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und 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 aufgestellt wurde, anstelle einer ersten Regelung, die der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften für diskriminierend erklärt hat, eine neue Regelung erlässt, die es ermöglicht, rückwirkend die Überschreitung von Produktionsquoten zu ahnden, die nach dem Inkrafttreten der Gemeinschaftsregelungen, aber unter der Geltung der ersetzten nationalen Regelung erfolgt sind?

### Zur Vorlagefrage

- 21 Die in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannten allgemeinen Grundsätze binden auch die Mitgliedstaaten, wenn sie Gemeinschaftsregelungen durchführen.
  
- 22 Zu diesen allgemeinen Grundsätzen gehört die Rechtssicherheit (vgl. Urteil vom 13. Januar 2004 in der Rechtssache C-453/00, Kühne & Heitz, Slg. 2004, I-837, Randnr. 24).
  
- 23 Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es zwar im Allgemeinen, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es erfordert und das berechnigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist (Urteile vom 21. Februar 1991 in den Rechtssachen C-143/88 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Slg. 1991, I-415, Randnr. 49, und vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-110/97, Niederlande/Rat, Slg. 2001, I-8763, Randnr. 151).

- 24 Dementsprechend ist der Grundsatz der Rechtssicherheit durch eine rückwirkende nationale Regelung nicht verletzt, wenn das zu erreichende Ziel diese Rückwirkung erfordert und das berechnete Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist.
- 25 Zweck der im Ausgangsverfahren streitigen nationalen Regelung ist es, gemäß der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtung aus Artikel 5c Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68 das System der Zusatzabgabe auf Milch durchzuführen. Dieses System zielt darauf ab, auf dem durch strukturelle Überschüsse gekennzeichneten Milchmarkt mittels einer Beschränkung der Milcherzeugung das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wiederherzustellen (vgl. u. a. Urteil vom 17. Mai 1988 in der Rechtssache 84/87, *Erpelding*, Slg. 1988, 2647, Randnr. 26). Sein Ziel ist nur erreichbar, wenn alle erzeugten Mengen, die auf die eine oder andere Weise in den Handel gelangen und damit Angebot und Nachfrage beeinflussen, ab dem am 1. April 1984 beginnenden ersten Zwölfmonatszeitraum berücksichtigt werden.
- 26 Ein Mitgliedstaat, der eine nationale Regelung zur Durchführung des Systems der Zusatzabgabe auf Milch, die sich als nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erwiesen hat, nicht durch eine neue, rückwirkende Regelung ersetzt, würde daher dieses Ziel kompromittieren und die Wirksamkeit des Systems gefährden. Es kann keine Ausnahme von der Verpflichtung geben, Verordnungen durchzuführen, die das System der Zusatzabgabe auf Milch eingeführt haben, da diese ab ihrem Inkrafttreten in allen ihren Teilen verbindlich sind.
- 27 Im Hinblick auf eine korrekte und wirksame Durchführung des Systems der Zusatzabgabe auf Milch erfordert folglich der Zweck, der mit einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden verfolgt wird, dass sie Rückwirkung entfaltet.
- 28 Was die Frage der Verletzung des berechtigten Vertrauens der Betroffenen angeht, so kann sich jeder Wirtschaftsteilnehmer, bei dem ein Gemeinschaftsorgan

begründete Erwartungen geweckt hat, auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen (Urteil vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-22/97, Irish Farmers Association u. a., Slg. 1997, I-1809, Randnr. 25).

- 29 Die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber einer Regelung ist nur möglich, wenn die öffentliche Gewalt selbst zuvor eine Lage geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen hervorrufen konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-179/00, Weidacher, Slg. 2002, I-501, Randnr. 31). Ist ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage, den Erlass einer seine Interessen berührenden Maßnahme vorherzusehen, so kann er sich im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen (vgl. in diesem Sinne Urteil Irish Farmers Association u. a., Randnr. 25).
- 30 Im vorliegenden Fall machen die Kläger kein Vertrauen in den Fortbestand der Großherzoglichen Verordnungen von 1984 und 1985 geltend. Sie berufen sich lediglich auf ihr Vertrauen in die Nichtrückwirkung der neuen Regelung.
- 31 Die Geschichte dieser Regelung, wie sie die Kläger selbst im Einzelnen in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof vorgetragen haben, lässt jedoch keinen Anhaltspunkt dafür erkennen, dass die Wirtschaftsteilnehmer darauf hätten vertrauen dürfen, dass die Zeit vom 1. April 1984 bis zum Inkrafttreten der Großherzoglichen Verordnung von 1987 nicht von einer nationalen Regelung zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Systems der Zusatzabgabe auf Milch erfasst werde.
- 32 Aus diesen Erklärungen geht vielmehr klar hervor, dass die zuständigen nationalen Stellen niemals den geringsten Zweifel daran gelassen haben, dass die Großherzoglichen Verordnungen von 1984 und 1985 durch eine neue, rückwirkende Verordnung ersetzt würden. Gegenstand einer Debatte auf nationaler Ebene war allein die Frage, wie eine solche Rückwirkung zu gestalten sei, damit sie mit dem luxemburgischen Recht in Einklang stehe.

- 33 Somit mussten Wirtschaftsteilnehmer wie die Kläger damit rechnen, dass die Großherzogliche Verordnung von 1987 rückwirkend in Kraft gesetzt würde. Außerdem hätten sie den Erlass einer solchen Maßnahme angesichts des Fortbestehens des Überangebots auf dem Milchmarkt und der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Systems der Zusatzabgabe auf Milch ab ihrem Inkrafttreten, also dem 1. April 1984, voraussehen können. Sie konnten somit seit dem Inkrafttreten der Verordnungen Nrn. 856/84 und 857/84 nicht damit rechnen, dass die Erzeuger von einer Zusatzabgabe auf Kuhmilchmengen verschont bleiben würden, die sie über die ihnen zugeteilten Quoten hinaus erzeugten.
- 34 Der Rückwirkung der Großherzoglichen Verordnung von 1987 steht auch das Vorbringen der Kläger nicht entgegen, die Zusatzabgabe habe wirtschaftlich alle Wirkungen einer Strafmaßnahme, da sie den Erzeuger, der seine Quote überschreite, genau nach dem Maß dieser überschüssigen Erzeugung bestrafe.
- 35 Zwar ist das Verbot der Rückwirkung von Strafvorschriften ein allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamer Grundsatz, der in Artikel 7 Absatz 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Grundrecht verankert ist und zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat (Urteile vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 63/83, Kirk, Slg. 1984, 2689, Randnr. 22, und vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 42).
- 36 Die Zusatzabgabe kann jedoch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht als eine Sanktion angesehen werden, die den in den Artikeln 3 und 4 der Verordnung (EWG) Nr. 536/93 der Kommission vom 9. März 1993 mit Durchführungsbestimmungen zur Zusatzabgabe im Milchsektor (ABl. L 57, S. 12) vorgesehenen Strafbeträgen entspräche (vgl. Urteile vom 25. März 2004 in den Rechtssachen C-231/00, C-303/00 und C-451/00, Cooperativa Lattepiù u. a., Slg. 2004, I-2869, Randnr. 74, und 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, Azienda Agricola Ettore Ribaldi u. a., Slg. 2004, I-2943, Randnr. 58).

37 Denn die Zusatzabgabe für Milch stellt eine Beschränkung dar, die sich aus markt- oder strukturpolitischen Bestimmungen ergibt. Sie ist Teil der Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte und dient der Finanzierung von Ausgaben im Milchsektor. Folglich hat die Zusatzabgabe neben ihrem offenkundigen Zweck, die Milcherzeuger zur Einhaltung der ihnen zugeteilten Referenzmengen zu zwingen, auch einen wirtschaftlichen Zweck, da sie der Gemeinschaft die Mittel verschaffen soll, die für den Absatz der von den Erzeugern durch Überschreitung ihrer Quoten erreichten Produktion benötigt werden (vgl. Urteile *Cooperativa Lattepiù* u. a., Randnrn. 74 und 75, sowie *Azienda Agricola Ettore Ribaldi* u. a., Randnrn. 58 und 59).

38 Aus diesen Gründen ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass es nicht gegen die allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rückwirkungsverbots verstößt, wenn ein Mitgliedstaat für die Anwendung einer Gemeinschaftsregelung über die Festlegung von Produktionsquoten, wie der Regelung, die durch die Verordnungen Nrn. 856/84 und 857/84 aufgestellt wurde, anstelle einer ersten Regelung, die der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften für diskriminierend erklärt hat, eine neue Regelung erlässt, die es ermöglicht, rückwirkend die Überschreitung von Produktionsquoten zu ahnden, die nach dem Inkrafttreten der Gemeinschaftsregelungen, aber unter der Geltung der ersetzten nationalen Regelung stattgefunden haben.

## **Kosten**

39 Die Auslagen der luxemburgischen Regierung und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.



Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

auf die ihm von der Cour de cassation mit Urteil vom 14. November 2002 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

**Es verstößt nicht gegen die allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rückwirkungsverbots, wenn ein Mitgliedstaat für die Anwendung einer Gemeinschaftsregelung über die Festlegung von Produktionsquoten, wie der Regelung, die durch die Verordnungen (EWG) Nrn. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und 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 aufgestellt wurde, anstelle einer ersten Regelung, die der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften für diskriminierend erklärt hat, eine neue Regelung erlässt, die es ermöglicht, rückwirkend die Überschreitung von Produktionsquoten zu ahnden, die nach dem Inkrafttreten der Gemeinschaftsregelungen, aber unter der Geltung der ersetzten nationalen Regelung stattgefunden haben.**

Rosas

Schintgen

Colneric

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Juli 2004.

Der Kanzler

Der Präsident der Dritten Kammer

R. Grass

A. Rosas