



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
MICHAL BOBEK  
vom 14. März 2019<sup>1</sup>

**Rechtssache C-46/18**

**Caseificio Sociale San Rocco Soc. coop. Arl.,  
S.s. Franco e Maurizio Artuso,  
Sebastiano Bolzon,  
Claudio Matteazzi,  
Roberto Tellatin**  
gegen  
**Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),  
Regione Veneto**

(Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato [Staatsrat, Italien])

„Milch – Quoten – Zusatzabgabe – Art. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 – Art. 11 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 – Verpflichtung der Abnehmer die Abgabe vom Milchpreis einzubehalten – Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 1392/2001 – Aufteilung des Abgabenüberschusses – Vorrangige Gruppen – Neuzuweisung ungenutzter Quoten“

1. Im Jahr 1984 führte der damalige EWG-Gesetzgeber im Hinblick auf die Überwindung struktureller Überschüsse ein Quotensystem für die Produktion von Milch und Milcherzeugnissen ein, das mit einer zusätzlichen Abgabe auf Lieferungen und Direktverkäufe verbunden war, die die Quoten überstiegen. Die Laufzeit dieses Systems war ursprünglich für einen Zeitraum von fünf Jahren geplant, wurde aber mehrmals verlängert, bevor es schließlich am 31. März 2015 auslief.

2. Das Quotensystem hat Anlass zu einem außergewöhnlichen Umfang an Streitigkeiten vor den Unionsgerichten und vor nationalen Gerichten gegeben<sup>2</sup>. Zudem wurde das System in manchen Mitgliedstaaten nur „fragmentarisch“ angewendet<sup>3</sup>. Das gilt vor allem für Italien, wo die Behörden für einen relativ langen Zeitraum nicht sicherstellten, dass die Zusatzabgabe für über die nationale Quote hinaus erzeugte Mengen korrekt zugeteilt wurde, zur richtigen Zeit gezahlt wurde und/oder jedenfalls ordnungsgemäß registriert und eingezogen wurde<sup>4</sup>.

1 Originalsprache: Englisch.

2 Vgl. O'Reilly, J., „Milk quotas and their consideration before the institutions of the Community of particular interest to lawyers“, in Heusel, W., Collins, A. M. (Hrsg.), *Agricultural law for the European Union*, EIPA, Trier/Dublin, 1999, S. 103.

3 Vgl. in diesem Sinne Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 4/93 über die Durchführung der Quotenregelung zur Regulierung der Milcherzeugung zusammen mit der Antwort der Kommission (ABl. 1994, C 12, S. 1).

4 Vgl. aus jüngerer Zeit Urteil vom 24. Januar 2018, Kommission/Italien (C-433/15, EU:C:2018:31).

3. Die vorliegende Rechtssache ist eine weitere Episode aus der langen Chronik über die Beitreibung nicht gezahlter Abgaben in Italien. Kurz gesagt stellt sich die Frage, ob ein Mitgliedstaat Abnehmer gesetzlich verpflichten darf, vom Milchpreis den Betrag für die Abgabe einzubehalten, den die Erzeuger für das Überschreiten ihrer einzelbetrieblichen Quote schulden. Falls eine solche nationale Regelung mit dem Unionsrecht unvereinbar sein sollte, stellt sich die weitere Frage, welche Folgen die Unvereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem Unionsrecht für Abnehmer und Erzeuger haben könnte.

## I. Rechtlicher Rahmen

### A. Unionsrecht

4. Die Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor<sup>5</sup> verlängerte die Geltungsdauer der Zusatzabgabenregelung für den Milchsektor, die am 31. März 1993 auslaufen sollte. Diese Regelung galt für sieben weitere aufeinanderfolgende Zeiträume von zwölf Monaten, beginnend am 1. April 1993<sup>6</sup>.

5. Art. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 bestimmt:

„(1) Die Abgabe wird auf alle Milch- oder Milchäquivalenzzmengen erhoben, die in dem betreffenden Zwölfmonatszeitraum vermarktet werden und die eine der beiden in Artikel 3 genannten Mengen überschreiten. Sie wird auf die Erzeuger verteilt, die zur Mengenüberschreitung beigetragen haben.

Je nach Entscheidung des Mitgliedstaats wird der Beitrag der Erzeuger zur fälligen Abgabe nach eventueller Neuzuweisung der ungenutzten Referenzmengen entweder auf der Ebene des Abnehmers nach Maßgabe der Überschreitungsmengen, die nach Aufteilung der ungenutzten Referenzmengen entsprechend den Referenzmengen der einzelnen Erzeuger noch verbleiben, oder auf einzelstaatlicher Ebene nach Maßgabe der Überschreitung der Referenzmenge des einzelnen Erzeugers festgelegt.

(2) Bei Lieferungen entrichtet der abgabepflichtige Abnehmer den fälligen Betrag bis zu einem bestimmten Zeitpunkt und nach festzulegenden Bedingungen an die zuständige Stelle des Mitgliedstaats; er behält ihn bei der Zahlung des Milchpreises an die abgabeschuldenden Erzeuger ein bzw. erhebt ihn auf andere geeignete Weise.

...

Wenn die von einem Erzeuger gelieferten Mengen seine Referenzmenge überschreiten, ist der Abnehmer berechtigt, nach Bedingungen, die von dem Mitgliedstaat festgelegt werden, bei jeder Lieferung des Erzeugers, die dessen Referenzmenge überschreitet, einen entsprechenden Betrag des Milchpreises als Vorauszahlung auf die fällige Abgabe einzubehalten.

...

(4) Wenn die Abgabe fällig und der erhobene Betrag höher als diese Abgabe ist, kann der Mitgliedstaat den Überschussbetrag zur Finanzierung der Maßnahmen nach Artikel 8 erster Gedankenstrich verwenden bzw. ihn an solche Erzeuger zurückerstatten, die vorrangigen Gruppen angehören, die von dem Mitgliedstaat aufgrund noch festzulegender objektiver Kriterien zu bestimmen sind bzw. die von einer außergewöhnlichen Lage infolge einer innerstaatlichen Bestimmung, die in keinem Zusammenhang mit dieser Regelung steht, betroffen sind.“

<sup>5</sup> ABl. 1992, L 405, S. 1.

<sup>6</sup> Vgl. erster Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 3950/92.

6. Art. 9 („Kriterien für die Aufteilung des Abgabenüberschusses“) der Verordnung (EG) Nr. 1392/2001 der Kommission vom 9. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur [Verordnung Nr. 3950/92] über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor<sup>7</sup> bestimmt:

„(1) Gegebenenfalls bestimmen die Mitgliedstaaten die vorrangigen Erzeugergruppen im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92, indem sie eines oder mehrere der nachstehenden objektiven Kriterien in folgender Reihenfolge heranziehen:

- a) die amtliche Feststellung der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, dass die Abgabe ganz oder teilweise zu Unrecht erhoben wurde;
- b) die geografische Lage des Betriebs und insbesondere die Berggebiete gemäß Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates [vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. 1999, L 160, S. 80)],
- c) die maximale Besatzdichte der Tiere je Betrieb, die für eine Extensivierung der tierischen Erzeugung kennzeichnend ist;
- d) die Höhe der Überschreitung der einzelbetrieblichen Referenzmenge;
- e) die Höhe der dem Erzeuger zur Verfügung stehenden Referenzmenge.

(2) Werden die für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stehenden Finanzmittel durch die Anwendung der in Absatz 1 genannten Kriterien nicht ausgeschöpft, so legt der Mitgliedstaat nach Rücksprache mit der Kommission weitere objektive Kriterien fest.“

7. Die Verordnung (EG) Nr. 1788/2003 des Rates vom 29. September 2003 über die Erhebung einer Abgabe im Milchsektor<sup>8</sup> hat die Verordnung Nr. 3950/92 aufgehoben. Gemäß Art. 11 Abs. 1 („Rolle des Abnehmers“) sind Abnehmer für die Erhebung der Beiträge von den Erzeugern zuständig, die die Erzeuger als fällige Abgabe zu entrichten haben. Sie müssen diese Beiträge an die zuständige Stelle des Mitgliedstaats zahlen. In Art. 11 Abs. 3 heißt es: „Überschreiten die von einem Erzeuger gelieferten Mengen im Laufe des Referenzzeitraums die für ihn verfügbare Referenzmenge, so kann der Mitgliedstaat entscheiden, dass der Abnehmer nach Bedingungen, die vom Mitgliedstaat festgelegt werden, bei jeder Lieferung des Erzeugers, die die für ihn verfügbare Referenzmenge für Lieferungen überschreitet, einen Teil des Milchpreises als Vorauszahlung auf den Beitrag des Erzeugers zur Abgabe einbehält.“

8. Gemäß Art. 27 („Inkrafttreten“) der Verordnung Nr. 1788/2003 trat diese Verordnung am 24. Oktober 2003 in Kraft. Die Bestimmungen der Verordnung galten ab 1. April 2004, mit Ausnahme der Art. 6 und 24, die ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung galten.

<sup>7</sup> ABl. 2001, L 187, S. 19.

<sup>8</sup> ABl. 2003, L 270, S. 123.

## **B. Nationales Recht**

9. Art. 5 („Pflichten der Abnehmer“) Abs. 1 und 2 des Decreto-legge n. 49, Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Gesetzesdekret Nr. 49 zur Reform der Rechtsvorschriften über die Anwendung der Zusatzabgabe im Sektor für Milch und Milcherzeugnisse) vom 28. März 2003, mit Änderungen umgewandelt in das Gesetz Nr. 119 vom 30. Mai 2003 (im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 49/2003)<sup>9</sup>, sah in der zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Fassung vor:

„(1) ... Abnehmer müssen die auf der Grundlage von Art. 1 der Verordnung Nr. 3950/92, in der jeweils gültigen Fassung, berechnete Zusatzabgabe auf Milch einbehalten, die über die den einzelnen Lieferanten zugeteilte einzelbetriebliche Referenzmenge hinaus geliefert wird ...

(2) Innerhalb von 30 Tagen nach Ablauf der in Abs. 1 bestimmten Frist überweisen die Abnehmer ... die einbehaltenen Abgaben auf das dafür vorgesehene Bankkonto der AGEA.“

10. Art. 9 („Erstattung der zu viel gezahlten Abgabe“) Abs. 1, 3 und 4 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 bestimmt:

„(1) Am Ende jedes Zeitraums a) erfasst die AGEA die erfolgten Milchlieferungen und die insgesamt von den Abnehmern entsprechend der sich aus Art. 5 ergebenden Verpflichtungen entrichtete Abgabe; b) berechnet die AGEA die nationale Abgabe, die der Union insgesamt wegen Überschreitung der Liefermengen geschuldet wird; c) berechnet die AGEA den Betrag der zu viel gezahlten Abgabe.

...

(3) Der in Abs. 1 Buchst. c genannte Betrag wird ... auf die Erzeuger, die über eine Quote verfügen und die Abgabe entrichtet haben, nach den folgenden Kriterien und in der Reihenfolge ihrer Nennung verteilt: ...

(4) Erschöpfen diese Erstattungen den verfügbaren Betrag nach Abs. 3 nicht, wird der Rest auf die Erzeuger, die über eine Quote verfügen und die Abgabe entrichtet haben, mit Ausnahme der Erzeuger, die ihre eigene einzelbetriebliche Referenzmenge um mehr als 100 % überschritten haben, nach den folgenden Kriterien und in der Reihenfolge ihrer Nennung aufgeteilt: ...“

11. Art. 2 Abs. 3 des Decreto-legge del 24 giugno 2004 n. 157, Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca (Gesetzesdekret Nr. 157 mit Dringlichkeitsvorschriften für die Etikettierung einiger Agrarerzeugnisse und im Bereich der Landwirtschaft und Fischerei) vom 24. Juni 2004, das mit Änderungen in das Gesetz Nr. 204 vom 3. August 2004 umgewandelt wurde (im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 157/2004)<sup>10</sup>, bestimmt:

„Die von den Erzeugern, die ihrer Zahlungspflicht nachgekommen sind, monatlich zu viel gezahlte Abgabe wird diesen Erzeugern gemäß Art. 9 des [Gesetzesdekrets Nr. 49/2003] erstattet. Übersteigt nach Abschluss dieses Vorgangs die verbleibende Summe der Abgabenzuweisung die der Europäischen Union geschuldete Abgabe um 5 %, hebt die AGEA die Abgabe, die von den Erzeugern, die die monatlichen Zahlungen noch nicht vorgenommen haben, zu viel verlangt wurde, in Anwendung der in Art. 9 Abs. 3 und 4 vorgesehenen Prioritätskriterien und unbeschadet der in Art. 5 Abs. 5 [des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003] vorgesehenen Sanktionen auf.“

<sup>9</sup> *Gazzetta Ufficiale* Nr. 75 vom 31. März 2003.

<sup>10</sup> *Gazzetta Ufficiale* Nr. 147 vom 25. Juni 2004.

## II. Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

12. Im Juli 2004 übersendete die Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agentur für Agrarzahlungen) (im Folgenden: AGEA) Caseificio Sociale San Rocco in ihrer Eigenschaft als „Erstabnehmer“ von Milcherzeugnissen eine Mitteilung. In dieser Mitteilung, die die Milchquoten und die Erhebung der Zusatzabgabe für den Zeitraum vom 1. April 2003 bis zum 31. März 2004 betraf, hieß es:

- Es seien Berechnungen für die Erstattung von zu viel gezahlten Abgaben auf die Lieferungen von Kuhmilch im Referenzjahr durchgeführt worden. Die Berechnungen basierten auf Referenzmengen, die für jede Region und jede autonome Provinz sowie anhand der monatlichen Angaben der abnehmenden Unternehmen bestimmt worden seien.
- Die Erzeuger könnten von der Erstattung profitieren, wenn sie der Zahlung der Zusatzabgabe in Übereinstimmung mit den monatlichen Angaben der abnehmenden Unternehmen nachgekommen seien.
- Die AGEA habe Art. 2 Abs. 3 des Gesetzesdekrets Nr. 157/2004 angewendet, wonach die Erzeuger, die zu viel gezahlt hätten, eine Erstattung bekämen; übersteige danach die verbleibende Summe der zu entrichtenden Abgaben die fällige Abgabe an die EU um 5 %, werde die AGEA von den Erzeugern, die die monatlichen Zahlungen noch nicht vorgenommen hätten, zu viel berechnete Abgaben nicht einfordern. In solchen Fällen werde sie die in Art. 9 Abs. 3 und 4 vorgesehenen Prioritätskriterien und die in Art. 5 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 vorgesehenen Sanktionen anwenden. Die AGEA werde daher die gezahlten Überschüsse nur zwischen den Erzeugern mit Referenzmengen aufteilen, die ihren Zahlungspflichten nachgekommen seien.

13. Die AGEA führte im Anhang zu dieser Mitteilung für jeden Erzeuger die bereits gezahlten und die zu erstattenden Beträge auf.

14. Auf der Grundlage der angeführten Mitteilung wies die AGEA darauf hin, dass Caseificio Sociale San Rocco im Referenzjahr nicht, wie in Art. 5 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 vorgeschrieben, die Zusatzabgabe einbehalten habe. Daher schuldeten die Erzeuger, von denen sie Milch abgenommen habe, noch immer die jeweiligen Beträge.

15. Caseificio Sociale San Rocco und die Erzeuger (im Folgenden: Kläger des Ausgangsverfahrens) waren der Auffassung, dass das von der AGEA angewendete italienische Recht nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sei. Sie gingen gegen die Mitteilung der AGEA vor dem Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Verwaltungsgericht für die Region Latium, Italien) vor. Mit Urteil vom 3. Februar 2010 wies das Gericht die Klage ab und führte zur Begründung im Wesentlichen aus, dass die italienischen Rechtsvorschriften mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1788/2003 vereinbar seien.

16. Die Kläger des Ausgangsverfahrens legten gegen dieses Urteil Rechtsmittel beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) ein. Mit Zwischenurteil vom 21. November 2017 gab dieses Gericht dem Rechtsbehelf teilweise statt. Es war der Ansicht, dass in dem Fall nicht die Verordnung Nr. 1788/2003, sondern die Verordnung Nr. 3950/92 anwendbar sei. Da das Gericht Zweifel hinsichtlich der richtigen Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 3950/92 hatte, setzte es das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Ist das Unionsrecht in einer Situation wie der beschriebenen, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, dahin auszulegen, dass die Unvereinbarkeit einer Rechtsvorschrift eines Mitgliedstaats mit Art. 2 Abs. 2 Unterabs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 dazu führt, dass die Verpflichtung der Erzeuger zur Entrichtung der Zusatzabgabe unter den in dieser Verordnung bestimmten Bedingungen entfällt?

2. Ist das Unionsrecht, insbesondere der allgemeine Grundsatz des Vertrauensschutzes, in einer Situation wie der beschriebenen, die den Gegenstand des Ausgangsverfahrens bildet, dahin auszulegen, dass das Vertrauen von Personen, die eine von einem Mitgliedstaat vorgesehene Verpflichtung erfüllt haben und durch die mit der Erfüllung dieser Verpflichtung verbundenen Wirkungen begünstigt wurden, nicht geschützt werden kann, wenn sich herausstellt, dass diese Verpflichtung nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist?
  3. Stehen in einer Situation wie der beschriebenen, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, Art. 9 der Verordnung Nr. 1392/2001 und der unionsrechtliche Begriff „vorrangige Gruppe“ der Vorschrift eines Mitgliedstaats wie Art. 2 Abs. 3 des Gesetzesdekrets Nr. 157/2004 der Italienischen Republik entgegen, in der unterschiedliche Modalitäten für die Erstattung zu viel verlangter Zusatzabgabe vorgesehen sind, indem hinsichtlich des Zeitrahmens und der Erstattungsmodalitäten unterschieden wird zwischen den Erzeugern, die auf die pflichtgemäße Befolgung einer sich als mit dem Unionsrecht unvereinbar erweisenden nationalen Vorschrift vertraut haben, und den Erzeugern, die diese Vorschrift nicht befolgt haben?
17. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, die italienische Regierung und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.
18. Am 21. November 2018 hat der Gerichtshof die italienische Regierung um Klarstellung der Verfahren zur Berechnung der Zusatzabgabe für das Milchwirtschaftsjahr 2003/2004 gebeten. Die italienische Regierung hat am 13. Dezember 2018 auf das Ersuchen um Klarstellung geantwortet.
19. Die Kläger des Ausgangsverfahrens, die italienische Regierung und die Kommission haben in der Verhandlung am 17. Januar 2019 auch mündliche Erklärungen abgegeben.

### III. Analyse

#### A. Vorbemerkungen

##### 1. Zeitlich anwendbares Recht

20. In seinem Vorabentscheidungsersuchen nimmt das vorliegende Gericht ausdrücklich Bezug auf Art. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 als die zentrale Vorschrift für das vorliegende Verfahren. Gegen diese Auffassung wendet sich jedoch die italienische Regierung, die vorträgt, dass Art. 11 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1788/2003 auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbar sei, da die durch die Kläger des Ausgangsverfahrens angegriffene Entscheidung der AGEA im Juli 2004 veröffentlicht worden sei.
21. Vor diesem Hintergrund halte ich es für sinnvoll, den rechtlichen Rahmen festzulegen, der im vorliegenden Fall in zeitlicher Hinsicht anwendbar ist.
22. Diese Frage ist nicht unwichtig: Die Kläger des Ausgangsverfahrens machen geltend, dass die streitigen italienischen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht unvereinbar seien, soweit sie Milchabnehmer verpflichteten, die Abgabe vom Milchpreis einzubehalten. Die Bestimmungen über die Anwendung der Abgabe in der Verordnung Nr. 3950/92 und der Verordnung Nr. 1788/2003 sind jedoch nicht identisch.
23. Art. 11 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1788/2003, die die Verordnung Nr. 3950/92 aufgehoben hat, räumte den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit ein, einen Abnehmer zu *verpflichten*, einen Teil des Milchpreises als Vorauszahlung auf den Beitrag des Erzeugers zur Abgabe einzubehalten, wenn vom Erzeuger gelieferte Mengen im Laufe des Referenzzeitraums die für ihn verfügbare Referenzmenge überschreiten. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache Consorzio Caseifici

dell'Altopiano di Asiago<sup>11</sup> klarge stellt hat, waren Abnehmer dagegen nach Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 zu einer solchen Abzugsmöglichkeit lediglich *berechtigt*, aber nicht verpflichtet.

24. In dieser Hinsicht teile ich die Auffassung des vorlegenden Gerichts, dass, was das Unionsrecht angeht, zur maßgeblichen Zeit die Bestimmungen der Verordnung Nr. 3950/92 anwendbar waren (und infolgedessen die Durchführungsbestimmungen der Verordnung Nr. 1392/2001).

25. Das Ausgangsverfahren betrifft das Milchwirtschaftsjahr 2003/2004 (vom 1. April 2003 bis zum 30. März 2004). Die Verordnung Nr. 1788/2003 galt gemäß Art. 27 aber erst ab 1. April 2004.

26. Dies ist keineswegs erstaunlich. Traditionell beginnt ein Milchwirtschaftsjahr am 1. April und endet am 30. März des darauf folgenden Jahres<sup>12</sup>. Dies erklärt, weshalb die Verordnung Nr. 1788/2003 – ebenso wie frühere Instrumente, darunter die Verordnung Nr. 3950/92<sup>13</sup> – ab dem Beginn eines neuen Milchwirtschaftsjahres anwendbar war.

27. Die Durchführung eines Regelungssystems wie desjenigen über die Zusatzabgabe auf Milch erfordert zwangsläufig die Anwendung einer Reihe von Vorschriften im gesamten Referenzzeitraum. Bei Vorschriften, die bestimmen, wer mit der Erhebung der Abgabe betraut ist und wie und in welcher Höhe sie zu zahlen ist, handelt es sich nicht – wie die italienische Regierung meint – um Verfahrensvorschriften, sondern um materiell-rechtliche Vorschriften<sup>14</sup>. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung Verfahrensvorschriften im Allgemeinen ab dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens anwendbar sind, und zwar auch auf anhängige Klagen und Streitigkeiten, soweit die betreffende spezielle Maßnahme keine anderweitige Regelung enthält, während materiell-rechtliche Vorschriften gewöhnlich so ausgelegt werden, dass sie grundsätzlich nicht für vor ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte gelten<sup>15</sup>.

28. Bestimmungen wie Art. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 und Art. 11 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1788/2003 betreffen die wichtigsten Aspekte der materiellen Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 3950/92. Daher gelten diese Bestimmungen im Einklang mit den vorgenannten Grundsätzen nicht für vor ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte.

29. Die Argumentation der italienischen Regierung würde bedeuten, dass Art. 11 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1788/2003 auf Sachverhalte (vor allem Lieferungen) und auf wirtschaftliche Beziehungen anwendbar wäre, die vor dem 1. April 2004 stattfanden bzw. eingegangen wurden. Sie würde mit anderen Worten zu einer *de facto* rückwirkenden Anwendung von Art. 11 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1788/2003 führen, die sowohl dem eindeutigen Wortlaut als auch dem Geist ihres Art. 27 widerspricht.

30. Soweit die streitigen nationalen Rechtsvorschriften die Milchabnehmer verpflichteten, die Abgabe auf den Milchpreis in einem Zeitraum *vor* dem 1. April 2004 einzubehalten, kann die Vereinbarkeit mit Unionsrecht folglich nur anhand der Vorschriften geprüft werden, die während dieses Zeitraums anwendbar waren: Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 3950/92, insbesondere Art. 2 Abs. 2.

11 Urteil vom 29. April 1999 (C-288/97, EU:C:1999:214, Rn. 29 bis 32) (im Folgenden: Urteil Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago).

12 Vgl. z. B. Erwägungsgründe 1 bis 3 sowie Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1788/2003.

13 Vgl. Art. 13 der Verordnung Nr. 3950/92.

14 In diesem Zusammenhang ist ein Vergleich mit dem Steuerrecht der Union hilfreich, wo anerkannt ist, dass Vorschriften, die u. a. Art und das Ausmaß der Steuererhebung betreffen, nicht für vor ihrem Inkrafttreten entstandene Sachverhalte gelten können. Siehe z. B. Urteil vom 17. Juli 2014, Equoland (C-272/13, EU:C:2014:2091, Rn. 20).

15 Vgl. u. a. Urteil vom 14. Februar 2012, Toshiba Corporation u. a. (C-17/10, EU:C:2012:72, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

## 2. Das Regelungssystem der Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 1392/2001

31. Für ein besseres Verständnis der vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen ist es sinnvoll, zunächst die Aspekte des durch die Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 1392/2001 geschaffenen Systems darzustellen, die für das vorliegende Verfahren relevant sind.

32. Auf der Grundlage dieser Verordnungen wurde eine Abgabe auf die Milchlieferungen oder -direktverkäufe beim Überschreiten einer einzelstaatlichen Quote erhoben. Mitgliedstaaten, die einzelstaatliche Quoten überschritten, mussten die zu zahlenden Beträge auf die Erzeuger aufteilen, die zu der Überschreitung beigetragen hatten, indem sie ihre einzelbetrieblichen Quoten überschritten hatten.

33. Zur Vermeidung von Verzögerungen bei der Erhebung und Zahlung der Abgabe hatte sich der Unionsgesetzgeber dafür entschieden, dass bei Lieferungen der Abnehmer die Abgabe an die öffentliche Verwaltung entrichten musste, nachdem er sie vom Erzeuger durch Abzug vom Milchpreis oder auf jede andere geeignete Weise einbehalten hatte. Zu diesem Zweck informierte die zuständige nationale Behörde jeden Abnehmer über den Betrag der fälligen Abgaben oder bestätigte ihm diesen Betrag, nachdem der Mitgliedstaat eine Entscheidung darüber getroffen hatte, ob alle oder ein Teil der ungenutzten Quoten an die betroffenen Erzeuger neu zugewiesen werden sollten (entweder unmittelbar oder über die Abnehmer)<sup>16</sup>. Im Fall der Neuuzuweisung der ungenutzten einzelbetrieblichen Quoten, mussten diese im Verhältnis zu den Referenzmengen der einzelnen Erzeuger zugewiesen werden.

34. Die Mitgliedstaaten konnten aber auch beschließen, ungenutzte Quoten nicht neu zuzuweisen. In diesem Fall konnten sie den Überschussbetrag in Bezug auf die der Europäischen Union geschuldete Abgabe zur Finanzierung einzelstaatlicher Umstrukturierungsprogramme verwenden und/oder den Erzeugern bestimmter „vorrangiger Gruppen“ oder Erzeugern, die sich in einer außergewöhnlichen Lage befanden, erstatten.

35. Vor diesem Hintergrund wende ich mich nunmehr der Prüfung der Vorlagefragen zu.

### **B. Erste Frage**

36. Mit der ersten Frage möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der Konflikt einer nationalen Rechtsvorschrift mit Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 dazu führt, dass die Erzeuger nicht zur Entrichtung der Zusatzabgabe verpflichtet sind, selbst wenn die Voraussetzungen dieser Verordnung erfüllt sind.

37. Diese Frage beruht auf der Prämisse, dass die streitigen italienischen Rechtsvorschriften wegen der Verpflichtung der Abnehmer, die Zusatzabgabe vom Milchpreis einzubehalten, soweit die Erzeuger ihre einzelbetriebliche Quote überschreiten, und die Zusatzabgabe monatlich an die AGEA abzuführen, mit Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 unvereinbar ist. Wie der Gerichtshof im Urteil *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*<sup>17</sup> klargestellt hat, haben die Abnehmer nach der angeführten Vorschrift zwar die Befugnis, den vom Erzeuger als Zusatzabgabe geschuldeten Betrag von dem an den Erzeuger gezahlten Milchpreis einzubehalten, aber keine dahin gehende Verpflichtung.

38. Diese Prämisse wird jedoch von der italienischen Regierung bestritten. Daher wende ich mich zunächst diesem Einwand zu, bevor ich zum Kern des mit der ersten Vorlagefrage aufgeworfenen Problems komme.

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere Art. 7 der Verordnung Nr. 1392/2001.

<sup>17</sup> Rn. 29 bis 32 des Urteils.

### 1. Die Unvereinbarkeit zwischen nationalem Recht und Unionsrecht

39. Nach Ansicht der italienischen Regierung geht die vom vorlegenden Gericht vorgenommene Auslegung des Urteils *Conorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago* zu weit. Dieses Urteil hindere die Mitgliedstaaten nicht daran, die in Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 vorgesehene Wahlmöglichkeit im Hinblick auf die Art und Weise, in der die Abgabe erhoben werde, zu begrenzen (obligatorische Einbehaltung *oder* auf andere Weise). Der Gerichtshof habe lediglich festgestellt, dass die Mitgliedstaaten keine Sanktion gegen Abnehmer verhängen dürften, die dieser Verpflichtung nicht nachkämen.

40. Es trifft zu, dass dem Urteil *Conorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago* die Klage einer Interessenvertretung der Milcherzeuger gegen eine verwaltungsrechtliche Sanktion zugrunde lag, die die italienischen Behörden u. a. deswegen verhängt hatten, weil diese es versäumt hatte, vom Milchpreis den Betrag einzubehalten, den die Erzeuger schuldeten, die ihre einzelbetrieblichen Quoten überschritten hatten. Allerdings scheint sich der Gerichtshof mit der Frage abstrakt befasst zu haben, ohne dem konkreten Sachverhalt viel Aufmerksamkeit zu geben.

41. Das vorliegende Gericht hat in jener Rechtssache im Kern danach gefragt, ob ein Abnehmer nach Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 zur Einbehaltung der Beträge verpflichtet ist, die von den Erzeugern geschuldet werden, die ihre einzelbetrieblichen Quoten überschritten haben. Der Gerichtshof hat diese Frage unter Hinweis darauf verneint, dass Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 den Abnehmern eine diesbezügliche *Befugnis* einräumt, aber keine *unentrinnbare Verpflichtung*<sup>18</sup>.

42. Das bedeutet offensichtlich, dass die Mitgliedstaaten keine Sanktionen gegen Abnehmer verhängen dürfen, die sich nicht dafür entscheiden, die als Zusatzabgabe geschuldeten Beträge von dem an die Erzeuger gezahlten Milchpreis einzubehalten, sondern dafür, sie auf andere geeignete Weise zu erheben. Aus diesen Feststellungen ergibt sich folgerichtig aber auch, dass die Mitgliedstaaten Abnehmer nicht sanktionieren dürfen, die eine solche Entscheidung treffen, indem sie ihnen eine andere nachteilige Behandlung zukommen lassen, wie z. B. eine ungleiche Behandlung bei der Neuzuweisung ungenutzter Quoten oder bei der Aufteilung von Überschussbeträgen<sup>19</sup>. Das wäre unvereinbar mit der Tatsache, dass es sich bei Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 – um die Worte von Generalanwalt La Pergola zu benutzen – um eine *Befugnis* des Abnehmers handelt, deren Nichtausübung „nicht geahndet werden kann“<sup>20</sup>. Und „geahndet“ sollte – so möchte ich hinzufügen – im weitesten Sinne verstanden werden.

43. Im Urteil *Conorzio Caseifici dell’Altopiano di Asiago* hat sich der Gerichtshof daher mit der Entscheidung befasst, wie die Abgabe zu erheben ist – im Wege des Einbehaltens oder auf andere geeignete Weise –, und diese als *eine Frage des subjektiven Rechts für jeden einzelnen Abnehmer* dargestellt. Wenn sich ein individuelles Recht aus dem Unionsrecht ergibt, heißt das, dass dem Einzelnen dieses Recht nicht durch nationales Recht genommen werden kann. Solche mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften sind daher tatsächlich unvereinbar mit Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92.

44. Selbst wenn der Unionsgesetzgeber später das Modell der Abgabenerhebung „gewechselt“ hat, bleibt es deshalb dabei, dass in dem betreffenden Zeitraum die Entscheidung beim Abnehmer verblieb.

<sup>18</sup> Vgl. insbesondere Rn. 30 des Urteils.

<sup>19</sup> Dazu im Einzelnen unten, Nrn. 69 bis 79 der vorliegenden Schlussanträge.

<sup>20</sup> Schlussanträge des Generalanwalts La Pergola in der Rechtssache *Conorzio Caseifici Altopiano di Asiago* (C-288/97, EU:C:1998:574, Nr. 13).

45. Daher stimme ich den Klägern des Ausgangsverfahrens und der Kommission zu, dass die Prämisse, auf der die erste Vorlagefrage beruht, nach dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache *Consortio Caseifici dell'Altopiano di Asiago* korrekt ist, auch wenn diese Auslegung von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 zu einer gewissen Schwächung des Systems der Rechtsdurchsetzung führen könnte.

46. Ich werde nun zum Inhalt der Frage kommen.

## 2. Die Folgen der Unvereinbarkeit zwischen nationalem Recht und Unionsrecht

47. Gegenstand der ersten Vorlagefrage ist im Wesentlichen, ob in einer Situation, in der eine Vorschrift des nationalen Rechts Abnehmer entgegen Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 verpflichtet, die Zusatzabgabe auf den Milchpreis einzubehalten, dazu führt, dass die Verpflichtung der Erzeuger zur Entrichtung der Zusatzabgabe entfällt, selbst wenn die Voraussetzungen dieser Verordnung erfüllt sind. Mit anderen Worten, hätte die Unvereinbarkeit des in Rede stehenden nationalen Rechts mit dem Unionsrecht zur Folge, dass die Abnehmer von der Pflicht, die Zusatzabgabe bei den Erzeugern zu erheben und den zuständigen nationalen Behörden zu überweisen, und/oder die Erzeuger von ihrer Verpflichtung zur Zahlung der Zusatzabgabe freigestellt werden?

48. Die Antwort auf diese Frage lautet meiner Meinung nach offensichtlich Nein. In der Tat stimmen alle Parteien, die Erklärungen in dieser Rechtssache abgegeben haben (einschließlich der Kläger des Ausgangsverfahrens), überein: Sind die nationalen Verfahrensregeln über die Erhebung der Zusatzabgabe mit dem Unionsrecht unvereinbar, stellt dies die Abnehmer oder Erzeuger nicht von ihren materiell-rechtlichen Verpflichtungen frei. Einfach ausgedrückt hat die Uneinigkeit (und die Unvereinbarkeit) in Bezug auf die Frage, *wie* eine Abgabe erhoben wird, keine Auswirkungen darauf, *ob* sie geschuldet wird.

49. In Bezug auf *Abnehmer* verstieße eine andere Schlussfolgerung gegen die Bestimmungen der Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 1392/2001, die eindeutig und ausdrücklich darauf hinweisen, dass bei Lieferungen der Abnehmer abgabepflichtig ist<sup>21</sup>. Dies würde auch dazu führen, dass das durch diese Verordnungen geschaffene System weitgehend ineffektiv wäre, da Lieferungen den größten Anteil des Verkaufs von Milch ausmachen und daher der Abnehmer „für die ordnungsgemäße Anwendung [dieses Systems] sorgen muss“<sup>22</sup>.

50. Die einzige Auswirkung, die aus der Unvereinbarkeit folgt, liegt darin, dass die fraglichen Bestimmungen des nationalen Rechts unangewendet bleiben müssen. Daraus ergeben sich vor allem zwei Konsequenzen für die Abnehmer: Zum einen steht es ihnen erneut frei, die Beträge „auf andere geeignete Weise“ zu erheben, und zum anderen dürfen die Abnehmer, die die Abgabe nicht durch Abzüge vom Milchpreis erhoben haben, nicht sanktioniert werden.

51. Erst recht kann die Unvereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften mit den unionsrechtlichen Regelungen über die Erhebung der Zusatzabgabe durch die Abnehmer keine Auswirkungen auf die Verpflichtung der *Erzeuger* zur Zahlung der Abgabe haben.

52. Wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3950/92 ergibt, ist die Pflicht zur Zahlung der Zusatzabgabe eine direkte Folge der Tatsache, dass die nationale Quote überschritten wird, und haben die „Erzeuger, die zu dieser Überschreitung beigetragen haben, die Abgabe zu entrichten“.

21 Vgl. insbesondere achter Erwägungsgrund und Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 sowie Art. 7 und Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1392/2001.

22 Siebter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1392/2001.

53. Wie der Gerichtshof kürzlich hervorgehoben hat, sind gemäß Art. 11 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1392/2001 „die Mitgliedstaaten gehalten, alle Maßnahmen zu treffen, die für eine ordnungsgemäße Erhebung der Abgabe, einschließlich der bei Nichtbeachtung der Zahlungsfrist geschuldeten Zinsen, und für eine *tatsächliche Aufteilung zwischen den Erzeugern, die zu der Überschreitung beigetragen haben*, erforderlich sind“<sup>23</sup>. Wenn die Erzeuger ihren Verpflichtungen aus diesem Regelungssystem nicht nachkommen und die Abnehmer nicht entsprechend handeln, sind die Mitgliedstaaten nämlich befugt, unmittelbar gegen die Erzeuger vorzugehen, um die fälligen Beträge einzuziehen<sup>24</sup>.

54. Aus den vorstehend dargelegten Gründen bin ich der Meinung, dass der Gerichtshof die erste Frage dahin beantworten sollte, dass die Unvereinbarkeit der nationalen Vorschriften über die Erhebung der Zusatzabgabe mit Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 die Erzeuger nicht von ihrer Verpflichtung zur Zahlung der Zusatzabgabe freistellt.

### **C. Zweite Frage**

55. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das berechtigte Vertrauen der Abnehmer und Erzeuger, die ihrer Verpflichtung nachgekommen sind, die geschuldete Zusatzabgabe vom Milchpreis einzubehalten und den Betrag monatlich an die Behörden zu zahlen, geschützt werden soll. Diese Frage stellt sich nach meinem Verständnis nur, wenn der Gerichtshof die erste Frage bejahen würde.

56. Da die Unvereinbarkeit der nationalen Vorschriften über die Erhebung der Zusatzabgabe mit Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92 die Erzeuger und Abnehmer meiner Ansicht nach nicht von ihren materiell-rechtlichen Verpflichtungen aus dieser Verordnung freistellt, scheint mir die zweite Frage keine Bedeutung mehr zu haben.

57. Denn in einer solchen Konstellation ist mir nicht ganz klar, welches berechtigte Vertrauen geschützt werden sollte.

58. In diesem Zusammenhang möchte ich nur hinzufügen, dass gemäß Art. 8 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1392/2001 die Behörden der Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um die Zahlung der vom säumigen Erzeuger geschuldeten Abgabe zu gewährleisten. Darüber hinaus sind auf die geschuldeten Beträge Verzugszinsen zu entrichten. Dies gilt schließlich unbeschadet der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, geeignete Sanktionen gegen Parteien zu verhängen, die gegen ihre Verpflichtungen im Rahmen der Regelungen verstoßen.

### **D. Dritte Frage**

59. Die dritte Vorlagefrage betrifft die Folgen, die sich aus der Unvereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften über die Erhebung und Zahlung der Zusatzabgabe mit den Bestimmungen der Verordnungen Nr. 3950/92 und Nr. 1392/2001 in Bezug auf die Erstattung von Abgabenüberschüssen ergeben.

60. Im Wesentlichen möchte das vorlegende Gericht mit der dritten Frage wissen, ob Art. 9 der Verordnung Nr. 1392/2001 einer nationalen Vorschrift entgegensteht, die unterschiedliche Modalitäten und Zeitrahmen für die Erstattung von Abgabenüberschüssen an die Erzeuger vorsieht, je nachdem, ob die von den Erzeugern geschuldeten Abgabenbeträge vom Milchpreis einbehalten worden und monatlich an die zuständige nationale Behörde abgeführt worden sind oder nicht.

<sup>23</sup> Urteil vom 24. Januar 2018, Kommission/Italien (C-433/15, EU:C:2018:31, Rn. 41). Hervorhebung nur hier.

<sup>24</sup> Vgl. Urteil vom 15. Januar 2004, Penycod (C-230/01, EU:C:2004:20, Rn. 41).

61. Um die Hintergründe der Vorlagefrage und das darin aufgeworfene Problem besser zu verstehen, ist es sinnvoll, kurz den Sachverhalt zu dieser Frage in Erinnerung zu rufen

### *1. Sachverhalt*

62. Die Milchproduktion in Italien überschritt im Milchwirtschaftsjahr 2003/2004 die nach Unionsrecht zugewiesene Quote. Italien schuldete der Europäischen Union folglich eine Zusatzabgabe auf den Überschuss. Da jedoch einige einzelbetriebliche Quoten nicht genutzt worden waren, war der Gesamtbetrag, den die italienischen Behörden von denjenigen Erzeugern erhielten (oder hätten erhalten sollen), die zu der Überschreitung der Quoten – entweder unmittelbar oder über die Abnehmer – beitrugen, größer als der Betrag, der an den Haushalt der Union zu zahlen war.

63. Nach den Angaben der italienischen Regierung entschieden die zuständigen nationalen Behörden, nicht von der Möglichkeit des Art. 2 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92, die ungenutzten Quoten neu zuzuweisen, Gebrauch zu machen. Stattdessen sei beschlossen worden, den Überschuss unter den Erzeugern aufzuteilen, die gemäß Art. 2 Abs. 4 der Verordnung Nr. 3950/92 einer bestimmten vorrangigen Gruppe angehört hätten. Zu diesem Zweck sei die Erstattung vorrangig an Erzeuger geleistet worden, die ihren monatlichen Zahlungsverpflichtungen nachgekommen seien und die entweder in Bergregionen oder in anderen benachteiligten Regionen angesiedelt gewesen seien. Für den Fall, dass ein Teil des Überschusses übrigbleiben sollte, hätten die Behörden geplant, den Betrag zu reduzieren, den sie von den Erzeugern gefordert hätten, die ihrer monatlichen Zahlungspflicht nicht nachgekommen seien und die entweder in Bergregionen oder in anderen benachteiligten Regionen angesiedelt gewesen seien.

64. Die Kläger des Ausgangsverfahrens bestreiten allerdings diese Darstellung des Sachverhalts durch die italienische Regierung. Sie sind der Ansicht, dass die italienischen Behörden zu der streitgegenständlichen Zeit nicht den Abgabenüberschuss erstattet hätten, sondern die ungenutzten Quoten bestimmten Erzeugern, die ihre einzelbetrieblichen Quoten überschritten hätten, neu zugewiesen hätten.

65. Die Art und Weise, in der die dritte Frage des vorlegenden Gerichts formuliert ist, scheint mir jedoch darauf hinzudeuten, dass auch das vorlegende Gericht der Auffassung ist, dass die italienischen Behörden im Jahr 2004 beschlossen haben, den Überschussbetrag an die Erzeuger bestimmter vorrangiger Kategorien zu erstatten.

66. Ich werde die Frage daher so beantworten, wie sie vom vorlegenden Gericht formuliert ist. Im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 267 AEUV ist es nicht Sache des Gerichtshofs, den Sachverhalt zu ermitteln. Dies ist vielmehr Aufgabe des vorlegenden Gerichts.

67. Dies vorausgeschickt und lediglich aus Gründen der Vollständigkeit, werde ich nebenbei auch das von den Klägern des Ausgangsverfahrens geschilderte Szenario ansprechen. Meiner Ansicht nach sind die unter den Parteien streitigen tatsächlichen Aspekte nicht entscheidend für das von der dritten Frage aufgeworfene übergeordnete Problem, nämlich kurz gesagt, unter welchen Kriterien eine Differenzierung zwischen den Erzeugern zulässig ist.

68. Im Folgenden werde ich darlegen, weshalb ich der Auffassung bin, dass Abnehmer oder Erzeuger, die ihrer im nationalen Recht festgelegten Verpflichtung, die Abgabe vom Milchpreis einzubehalten und monatlich an die zuständigen Behörden zu überweisen, nicht weniger günstig behandelt werden dürfen als andere Erzeuger oder Abnehmer, sei es hinsichtlich der Erstattung von Überschussbeträgen oder hinsichtlich der Neuzuweisung ungenutzter Quoten.

## 2. Erstattung von Abgabenüberschüssen

69. Wie unter Nr. 60 ausgeführt, betrifft die dritte Frage das Problem, ob Art. 9 der Verordnung Nr. 1392/2001 einer nationalen Vorschrift wie der in Art. 2 Abs. 3 des Gesetzesdekrets Nr. 157/2004 entgegensteht, die unterschiedliche Modalitäten und Zeitrahmen für die Erstattung von Abgabenüberschüssen an die Erzeuger vorsieht, je nachdem, ob die von den Erzeugern geschuldeten Abgabebeträge vom Milchpreis einbehalten worden und monatlich an die zuständige nationale Behörde abgeführt worden sind oder nicht.

70. Die Frage ist meines Erachtens zu bejahen.

71. Der Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1392/2001 ist sehr klar: Ein Mitgliedstaat, der sich dafür entscheidet, den Abgabenüberschuss unter den Erzeugern aufzuteilen, kann dies nur zum Vorteil bestimmter „vorrangiger Gruppen“ tun, die auf der Grundlage der dort aufgeführten Kriterien zu bestimmen sind. Diese Kriterien sind eindeutig erschöpfend und in der aufgeführten „Reihenfolge heran[zu]ziehen“. Die Mitgliedstaaten dürfen daher nicht von diesen Kriterien abweichen. Erst recht dürfen sie nicht, um die vorrangigen Gruppen zu bestimmen, ein Kriterium hinzufügen, wonach eine Verfahrensvorschrift des nationalen Rechts eingehalten worden sein muss, die sich überdies als unvereinbar mit den Bestimmungen der Verordnung Nr. 3950/92 erwiesen hat.

72. Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1392/2001 wiederum erlaubt den Mitgliedstaaten, „weitere objektive Kriterien“ festzulegen, aber nur, wenn „die für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stehenden Finanzmittel durch die Anwendung der in Absatz 1 [derselben Bestimmung] genannten Kriterien nicht ausgeschöpft“ werden und mit der Kommission diesbezüglich Rücksprache gehalten worden ist.

73. Mein Verständnis ist jedoch, dass das nationale Kriterium, das auf der Einhaltung von Art. 5 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 basiert, angewendet worden ist, um die Erzeuger zu bestimmen, die vorrangig die Erstattung erhalten sollten. Nur wenn nach der ersten Aufteilungsrunde noch Mittel verfügbar wären, sollten andere Erzeuger ebenfalls eine Erstattung erhalten. Die nationalen Bestimmungen scheinen daher einer Logik zu folgen, die praktisch das Gegenteil der Art. 9 der Verordnung Nr. 1392/2001 zugrunde liegenden Logik ist. Darüber hinaus ist auf der Grundlage der Akte nicht klar, ob die italienischen Behörden bei der Festlegung dieses „prozeduralen“ Kriteriums Rücksprache mit der Kommission getroffen haben.

74. Folglich bin ich der Auffassung, dass Art. 9 der Verordnung Nr. 1392/2001 es einem Mitgliedstaat verwehrt, Erzeuger von der Erstattung auszuschließen, die genau in eine der aufgezählten vorrangigen Gruppen fallen oder die Kriterien erfüllen, die zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat vereinbart wurden. Daraus folgt, dass Erzeuger, die die Abgabe nicht wie in Art. 5 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 vorgesehen gezahlt haben, im Fall einer Erstattung von Abgabenüberschüssen gemäß Art. 2 Abs. 4 der Verordnung Nr. 3950/92 nicht schlechter behandelt werden dürfen als andere Erzeuger.

75. Aus Gründen der Vollständigkeit möchte ich als letzte Bemerkung noch ergänzen, dass Erzeuger, die Art. 5 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 ordnungsgemäß eingehalten haben, nicht gemäß Art. 2 Abs. 4 der Verordnung Nr. 3950/92 „von einer außergewöhnlichen Lage infolge einer innerstaatlichen Bestimmung, die in keinem Zusammenhang mit dieser Regelung steht, betroffen sind“. Abgesehen von der Auslegung des Anwendungsbereichs des Begriffs „außergewöhnliche Lage“, der wahrscheinlich in jedem Fall eher eng ausgelegt werden würde, ist klar, dass nach keiner denkbaren Auslegung von Art. 2 Abs. 4 der Verordnung Nr. 3950/92 eine Bestimmung wie Art. 5 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 als „in keinem Zusammenhang“ mit der Milchquotenregelung stehend betrachtet werden kann.

76. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen, ist die dritte Frage meines Erachtens dahin zu beantworten, dass es Art. 9 der Verordnung Nr. 1392/2001 ausschließt, dass eine nationale Vorschrift, die verschiedene Modalitäten und Zeitrahmen für die Erstattung von Abgabenüberschüssen an die Erzeuger festlegt, je nachdem, ob die von den Erzeugern geschuldeten Beträge vom Milchpreis einbehalten worden und monatlich an die Behörden überwiesen worden sind oder nicht.

### 3. Neuzuweisung ungenutzter Quoten

77. Meine Würdigung wäre nicht anders ausgefallen, selbst wenn die von den italienischen Behörden vorgenommene Sonderbehandlung von Erzeugern und Abnehmern, die Art. 5 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 nicht eingehalten haben, eine – wie die Kläger des Ausgangsverfahrens meinen – Neuzuweisung ungenutzter Quoten darstellen würde.

78. Bei ungenutzten einzelbetrieblichen Quoten erfolgt gemäß Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3950/92 die „Aufteilung ... entsprechend den Referenzmengen der *einzelnen* Erzeuger“<sup>25</sup>. Das bedeutet wohl, dass ungenutzte Quoten *allen* Erzeugern zugewiesen werden müssen, die zum Überschreiten beigetragen haben, und dass ihr Beitrag zur Abgabe entsprechend festgelegt werden muss<sup>26</sup>.

79. Folglich durften Abnehmer oder Erzeuger, die Art. 5 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 49/2003 nicht eingehalten haben, nicht diskriminiert werden, selbst im Fall der Neuzuweisung ungenutzter Quoten nicht.

## IV. Ergebnis

80. Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

- Die Unvereinbarkeit der nationalen Vorschriften über die Erhebung der Zusatzabgabe mit Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor stellt die Erzeuger nicht von ihrer Verpflichtung zur Zahlung der Zusatzabgabe frei.
- Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 1392/2001 der Kommission vom 9. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 3950/92 des Rates über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor steht einer nationalen Regelung entgegen, die unterschiedliche Modalitäten und Zeitrahmen für die Erstattung von Abgabenüberschüssen an die Erzeuger vorsieht, je nachdem, ob die von den Erzeugern geschuldeten Abgabenbeträge vom Milchpreis einbehalten worden und monatlich an die zuständige nationale Behörde abgeführt worden sind oder nicht.

<sup>25</sup> Hervorhebung nur hier.

<sup>26</sup> Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 5. Mai 2011, Kurt und Thomas Etling u. a. (C-230/09 und C-231/09, EU:C:2011:271, Rn. 64).