

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

Informationsnummer

Inhalt

Seite

I *Mitteilungen*

Rechnungshof

94/C 12/01

Sonderbericht Nr. 4/93 über die Durchführung der Quotenregelung zur Regulierung der Milcherzeugung zusammen mit der Antwort der Kommission

1

I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

SONDERBERICHT Nr. 4/93

über

die Durchführung der Quotenregelung zur Regulierung der Milcherzeugung
zusammen mit der Antwort der Kommission

(94/C 12/01)

(Bemerkungen gemäß Artikel 206a Absatz 4 des EWG-Vertrags)

INHALT	Ziffer
1. EINLEITUNG	
Bemühungen um die Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Markt für Milcherzeugnisse	1.1
Frühere Arbeiten des Rechnungshofes	1.2 — 1.3
Ziele der Untersuchung des Rechnungshofes	1.4 — 1.5
2. MARKT FÜR MILCH UND MILCHERZEUGNISSE	2.1 — 2.39
Milch und ihre Verwendung	2.1 — 2.4
Weltweite Milcherzeugung und Tendenz der Weltmarktpreise	2.5 — 2.8
Entwicklung der Milcherzeugung in der Gemeinschaft	2.9 — 2.16
Entwicklung des Verbrauchs von Milch und Milcherzeugnissen	2.17 — 2.20
Entwicklung der Aus- und Einfuhren	2.21 — 2.24
Nahrungsmittelhilfe	2.25
Ungleichgewicht des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse	2.26 — 2.39
Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft bei den verschiedenen Milcherzeugnissen	2.27 — 2.30
Entwicklung der Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver	2.31
Mangel an zahlungskräftigen Ausfuhrabsatzmärkten	2.32
Anhalten des Ungleichgewichts	2.33 — 2.39
3. GEMEINSAME MARKTORGANISATION FÜR MILCH UND MILCH- ERZEUGNISSE	3.1
Ziele	3.2 — 3.3
Mittel und Verfahren	3.4 — 3.12
Interventionspreise	3.5
Interventionsmaßnahmen	3.6
Absatzmaßnahmen	3.7 — 3.10
Handelsregelung	3.11 — 3.12
Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung	3.13 — 3.24
Lineare Abgabe oder Mitverantwortungsabgabe	3.14 — 3.16

Sonstige Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse	3.17 — 3.19
Quotenregelung	3.20 — 3.24
Haushaltsausgaben und -einnahmen im Milchsektor	3.25 — 3.30
Entwicklung der Haushaltsausgaben	3.26 — 3.28
Entwicklung der Haushaltseinnahmen	3.29
Haushaltsmäßige Verbuchung bestimmter Einnahmen im Milchsektor	3.30
4. DURCHFÜHRUNG DER MASSNAHMEN ZUR REGULIERUNG DER MILCHERZEUGUNG	4.1
Entwicklung von Erzeugung und Quoten	4.2 — 4.5
Nichtanwendung der Regelung durch einige Mitgliedstaaten	4.6
Preismaßnahmen	4.7
Lockerung der Quotenregelung	4.8 — 4.50
Lockerung der Gemeinschaftsregelung zugunsten von an nationale Erfordernisse angepaßten Systemen	4.9 — 4.15
Komplexität und uneinheitliche Auslegung der Bestimmungen	4.10 — 4.11
Anpassungen der Regelung an die nationalen Erfordernisse der Mitgliedstaaten	4.12 — 4.15
Verwässerung der Abschreckungswirkung der Zusatzabgabe	4.16 — 4.50
Fortführung des allgemeinen Verrechnungsverfahrens und Auswirkung der Zusatzabgabe für die einzelnen Erzeuger	4.17 — 4.21
Übertragungen von Referenzmengen von den Direktverkäufen auf die Lieferungen	4.22 — 4.26
Verzögerungen bei der Einziehung der Einnahmen aus der Zusatzabgabe	4.27 — 4.29
Unzureichende Berichtigung der Überschreitung des Referenzfettgehalts	4.30 — 4.34
Mobilität der Quoten	4.35 — 4.50
Kontrollmaßnahmen	4.51 — 4.55
Verwaltungskriterien und Begleitung der verschiedenen Maßnahmen auf der Ebene der Kommission	4.51 — 4.53
Kontrollmaßnahmen in den Mitgliedstaaten	4.54 — 4.55
Besondere Beihilfen und Quotenregelung	4.56 — 4.57
Auswirkung des Quotensystems auf die Struktur der Betriebe	4.58 — 4.63
Folgen für den Haushaltsplan	4.64 — 4.65
5. SCHLUSSFOLGERUNG	
Unzureichende Verringerung der Milcherzeugung	5.1 — 5.6
Abschwächung der Verantwortung der Erzeuger	5.7 — 5.13
Nationale Verrechnung	5.8 — 5.9
Nationale Übertragungen zwischen Lieferungen und Direktverkäufen	5.10
Unzureichende Abschreckungswirkung der Anpassung der Lieferungen oder Direktverkäufe entsprechend dem Fettgehalt	5.11 — 5.12
Finanzieller Vorteil für die Marktteilnehmer bei verzögerter Zahlung der Zusatzabgabe	5.13
Uneinheitliche Anwendung	5.14 — 5.15
Komplexität der Maßnahmen	5.16
Gefahren und Risiken der Kontingentierung der Erzeugung	5.17 — 5.18
Quotenregelung und Betriebsstrukturen	5.19 — 5.21

ANHÄNGE		Seite
I	Tabelle 1 — Haushaltsausgaben und -einnahmen für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse	31
II	Tabelle 2 — Vergütung bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung	32
III	Tabelle 3 — Bilanz der endgültigen Übertragungen von Gesamtgarantiemengen für Direktverkäufe auf Gesamtgarantiemengen für Lieferungen	33
IV	Tabelle 4 — Bilanz der Milchlieferungen und Gesamtgarantiemengen nach Mitgliedstaat	34
V	Graphik 1 — Milchlieferungen und Gesamtgarantiemengen (in Mio t)	35
VI	Graphik 2 — Milcherzeugung in der Gemeinschaft (in Mio t)	36
VII	Tabelle 5 — Aufteilung der Gemeinschaftsreserve auf die Mitgliedstaaten (Art. 5c Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68)	37
VIII	Tabelle 6 — Preisentwicklung	38
IX	Tabelle 7 — Eigenverbrauch auf dem Hof	39
X	Graphik 3 — Butterverbrauch in der Gemeinschaft (in Mio t)	40
XI	Graphik 4 — Verbrauch von Magermilchpulver in der Gemeinschaft (in Mio t)	41
XII	Graphik 5 — Käseverbrauch in der Gemeinschaft (in Mio t)	42
XIII	Graphik 6 — Öffentliche Butterlagerbestände in der Gemeinschaft (in Mio t)	43
XIV	Graphik 7 — Lagerbestände von Magermilch in der Gemeinschaft (in Mio t)	44
XV	Graphik 8 — Nahrungsmittelhilfe (in Mio ECU)	45
XVI	Graphik 9 — Entwicklung des Milchkuhbestands (in Mio)	46
XVII	Graphik 10 — Entwicklung der Milchkuhleistung (in t je Kuh)	47
XVIII	Tabelle 8 — Anteil der Milcherzeugung an der landwirtschaftlichen Erzeugung (in %)	48
XIX	Tabelle 9 — Fettgehalt von Kuhmilch	49
XX	Tabelle 10 — Stand der Zahlungsverzögerungen zum 15. Oktober 1991	50
XXI	Graphik 11 — Zahlungen für die gemeinsamen Marktorganisationen (in % der Zahlungen aus dem EAGFL-Garantie)	51
XXII	Verwässerung der Abgabe	52
XXIII	Übertragungen zwischen den Quoten für Lieferungen und den Quoten für Direktverkäufe — Anwendung des Verfahrens gemäß Artikel 6a der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984	53
XXIV	Besondere Beihilfen: Vergütung bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung und Vergütung bei vorübergehender Aussetzung der Milcherzeugung	54
XXV	Nationale Programme für den Quotenankauf und die Umstrukturierung der Milcherzeugung	57
XXVI	Anwendung von Artikel 4a der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates in den einzelnen Mitgliedstaaten	58
	Antwort der Kommission	59

1. EINLEITUNG

Bemühungen um die Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Markt für Milcherzeugnisse

1.1. Die Lage auf dem Markt für Milcherzeugnisse in der Gemeinschaft ist durch ein tendenzielles Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage gekennzeichnet, das strukturelle Überschüsse nach sich zieht. Diese Überschüsse müssen mit Hilfe von verschiedenen Beihilfen und Zuschüssen der Gemeinschaft abgesetzt werden, für deren Finanzierung umfangreiche Haushaltsmittel erforderlich sind. Im Jahre 1977 hat die Gemeinschaft einen engeren Zusammenhang zwischen der Erzeugung und den Kosten für den Absatz von Milcherzeugnissen geschaffen, indem sie die lineare Abgabe einführt, die auch als Mitverantwortungsabgabe bezeichnet wird. Bei dieser proportional zur Erzeugung erhobenen Abgabe handelt es sich nicht wie bei den im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehenen Abgaben um ein Eigenmittel im Sinne von Artikel 201 des EWG-Vertrags. Sie wurde eingerichtet, um die Erzeuger für ihre Überschüsse verantwortlich zu machen und entspricht in der Praxis durch ihre Einbindung in die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse vorgesehene Interventionsregelung einer Senkung der den Erzeugern gezahlten Nettopreise. Im Jahre 1984 stellte der Rat fest, daß die Milchlieferungen trotz der Anwendung der Mitverantwortungsabgabe in einem künftig untragbaren Ausmaß weiter zunahmen. Eine Maßnahme, die einschneidende Auswirkungen auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger hätte, wie zum Beispiel eine erhebliche Senkung der Interventionspreise oder andere Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung sollte vermieden werden. Daher beschloß der Rat, der Milcherzeugung eine Art Zwangsjacke anzulegen und die Quotenregelung ⁽¹⁾ in Verbindung mit einer erheblichen Geldbuße im Falle der Überschreitung, die als Zusatzabgabe bezeichnet wird, einzuführen.

Frühere Arbeiten des Rechnungshofes

1.2. In seinem am 15. Juli 1987 angenommenen Sonderbericht Nr. 2/87 über die Quoten-/Zusatzabgaberegelung ⁽²⁾ stellte der Hof fest, daß das Ziel eines Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage nicht erreicht worden war, da einerseits die ursprünglichen Quoten zu hoch angesetzt wurden und andererseits die Abschreckungswirkung der Abgabe abgeschwächt wurde, was auf

⁽¹⁾ Mit der Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 (ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 10) wird eine zusätzliche Abgabe eingeführt, die auf die gelieferten oder unmittelbar an den Verbraucher verkauften Milchmengen erhoben wird, welche eine Garantieschwelle, die Referenzmenge, überschreiten. Diese Regelung wird allgemein als Quotenregelung bezeichnet.

⁽²⁾ ABl. C 266 vom 5.10.1987.

einer Reihe von Änderungen beruhte, die im folgenden beschrieben werden und die zu einer Verwässerung der Geldbuße führten (siehe Ziffer 4.18). Das System an sich erzeugte große Ungleichheiten zwischen den Erzeugern, die noch durch die verschiedenen Versäumnisse der Mitgliedstaaten verstärkt wurden.

1.3. In der Folge hob der Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1988 (Ziffern 5.33 — 5.38) ⁽³⁾ die Praktiken hervor, mit denen die Quotenregelung nachträglich korrigiert werden sollte, um bei bestimmten Mitgliedstaaten festgestellte Versäumnisse auszugleichen. Dies hatte negative finanzielle Folgen für den Gemeinschaftshaushalt und lief auf eine Ungleichbehandlung von Erzeugern und Mitgliedstaaten hinaus.

Ziele der Untersuchung des Rechnungshofes

1.4. In Anbetracht der an anderer Stelle im einzelnen dargelegten Entwicklungen, die zum Teil bereits im Sonderbericht des Hofes von 1987 angesprochen wurden, und aufgrund der Tatsache, daß auf dem Markt für Milcherzeugnisse, eine der wichtigsten gemeinsamen Marktorganisationen (GMO), seit Beginn des Haushaltsjahres 1990 erneut ein besorgniserregendes Ungleichgewicht zu verzeichnen ist, führte der Hof erneut eine Untersuchung durch, um zu bewerten, inwieweit das geänderte System zur Regulierung der Milcherzeugung den gesetzten Zielen entsprechen kann. Das System wurde nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit, sondern auch unter dem der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit untersucht. Ebenso wurde untersucht, welche Folgen die Anwendung einer Kontingentierungsregelung für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse nach sich zog. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Anwendung der vielen Verordnungsmaßnahmen.

1.5. Die Bemerkungen des Rechnungshofes ergeben sich aufgrund der Prüfungen in den Dienststellen der Kommission und in den elf Mitgliedstaaten, in denen das System zur Regulierung der Milcherzeugung angewandt wird; die Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse in Portugal wurde durch die Beitrittsakte bis zum 1. Januar 1991 verschoben. Die Bemerkungen beziehen sich auf das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im Milchsektor, auf die zur Anwendung der Maßnahmen eingesetzten Systeme sowie auf die Entwicklung der Rechtsvorschriften, durch die das System komplizierter und seine Regulierung schwieriger wurde.

⁽³⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1988 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. C 312 vom 12.12.1989, S. 64.

2. MARKT FÜR MILCH UND MILCHERZEUGNISSE

Milch und ihre Verwendung

2.1. Milch enthält eine große Zahl von Bestandteilen, deren Anteil in Abhängigkeit von Rasse und Alter des Tieres sowie von der Menge und der Qualität der von ihm aufgenommenen Nahrung erheblichen Schwankungen unterliegen kann. Die wichtigsten Bestandteile von Kuhmilch, deren Dichte bei 1,03 kg/l liegt, sind neben Wasser Fett (30 bis 48 g/l oder 2,9 % bis 4,7 %), Laktose (47 bis 54 g/l) und Eiweiße wie Kasein (27 bis 33 g/l) und Albumin (4 bis 6 g/l). Der Anteil dieser Bestandteile in der Milch wirkt sich unmittelbar auf die Rentabilität der milchverarbeitenden Industrien aus. So hängt der den Erzeugern gezahlte Milchpreis in den meisten Ländern von verschiedenen Qualitätsmerkmalen ab, zum Beispiel vom Fettgehalt, vom Eiweißgehalt, vom Säuregehalt usw.

2.2. Milch wird auf dem Hof verwendet oder vermarktet. Im Falle der Verwendung auf dem Hof kann Milch als Viehfutter oder für den menschlichen Verbrauch dienen oder aber zu Bauernkäse oder -butter verarbeitet werden.

2.3. Die vermarktete Milch wird mit Ausnahme kleiner Mengen Rohmilch, die direkt an den Endverbraucher verkauft werden, von der Milchindustrie be- oder verarbeitet. Werden bei diesen Bearbeitungsverfahren alle festen Bestandteile der Milch mit Ausnahme eines unterschiedlichen Fettanteils gleichzeitig verwendet, entstehen im wesentlichen die Enderzeugnisse pasteurisierte Milch, sterilisierte Milch, ultrahocherhitzte Milch, Kondensmilch und Milchpulver.

2.4. Die Bestandteile der Milch können nach Entrahmung oder Koagulation getrennt verwendet werden. Bei der Entrahmung erhält man auf der einen Seite Rahm, der zu Butter und Buttermilch weiterverarbeitet wird, und auf der anderen Seite entrahmte Milch, die in Kaseine, Molke und entrahmte Trockenmilch zerlegt werden kann; durch Koagulation erhält man saure Milch, die zur Herstellung von Käse dient.

Weltweite Milcherzeugung und Tendenz der Weltmarktpreise

2.5. Weltweit gesehen sind die Gemeinschaft und die ehemalige UdSSR die beiden wichtigsten Milcherzeuger. Im Jahre 1990 belief sich die Gemeinschaftserzeugung auf 109 Mio Tonnen und machte 22 % der weltweiten Erzeugung aus, die im selben Jahr nach einem Jahrzehnt

langsamen, aber stetigen Wachstums das Rekordniveau von 476 Mio Tonnen erreichte. Bei Untersuchung der großen geographischen Gebiete stellt man fest, daß in den achtziger Jahren die Milcherzeugung in der Dritten Welt und in der ehemaligen UdSSR (109 Mio Tonnen im Jahre 1990 bzw. 22 % der weltweiten Erzeugung) zunahm, daß sie sich in Nordamerika (85 Mio Tonnen im Jahre 1990 bzw. 18 % der weltweiten Erzeugung) und in Ozeanien (14,5 Mio Tonnen im Jahre 1990 bzw. 3 % der weltweiten Erzeugung) stabilisierte und sich in Europa, insbesondere in den Ländern der Gemeinschaft, verringerte.

2.6. Auf der Grundlage der Informationen über die Transaktionen auf dem Weltmarkt läßt sich die Tendenz sinkender Preise in der ersten Hälfte der achtziger Jahre feststellen. Die im Jahre 1987 zu verzeichnende Umkehrung dieser Tendenz durch eine klare Aufwärtsbewegung der Preise setzte sich in den Jahren 1988 und 1989 fort.

2.7. Die Jahre 1990 und 1991 sind durch einen gewissen Rückgang der Weltmarktpreise für Butter und Magermilchpulver gekennzeichnet, die jedoch weiterhin deutlich höher lagen als vor 1988.

2.8. Obwohl sich die Preise für Butter und Magermilchpulver auf den Weltmärkten gegenüber 1986 praktisch verdoppelt haben, liegt ihr Niveau immer noch deutlich unter dem Niveau der Interventionspreise der Gemeinschaft. Bei Butter ist der Interventionspreis (siehe Ziffer 3.5) sogar fast dreimal so hoch wie die Weltmarktpreise.

Entwicklung der Milcherzeugung in der Gemeinschaft

2.9. Mit einem wertmäßigen Anteil an der landwirtschaftlichen Endproduktion in der Gemeinschaft von 15,8 % im Jahre 1991 ist Milch bei weitem das wichtigste Agrarerzeugnis. In der Gemeinschaft wird die Milcherzeugung von anderthalb Millionen landwirtschaftlichen Erzeugern betrieben.

2.10. Innerhalb der Gemeinschaft schwankt die Bedeutung der Milch von einem Land zum anderen erheblich: in den Mitgliedstaaten im Norden der Gemeinschaft entspricht der Anteil des Milchsektors ungefähr einem Fünftel der landwirtschaftlichen Endproduktion mit Höchstwerten in Irland (31,7 % im Jahre 1991) und Luxemburg (47,3 % im Jahre 1991), während der Anteil dieses Sektors in den Mittelmeerstaaten der Gemeinschaft unter 15 % liegt (siehe Anhang XVIII).

2.11. Die wichtigsten Erzeugermitgliedstaaten waren im Jahre 1990 Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland mit einer Erzeugung von 26,5 Mio Tonnen bzw. 23,6 Mio Tonnen (ohne die Milcherzeugung in der ehemaligen DDR, die auf 4,9 Millionen Tonnen geschätzt wird); das sind 46 % der Milcherzeugung in der Gemeinschaft.

2.12. Seit 1983 ist die für zwölf Staaten berechnete Milcherzeugung in der Gemeinschaft von 118,8 Mio Tonnen auf 109,0 Mio Tonnen im Jahre 1990 gesunken, was im Zeitraum der Gültigkeit des Systems zur Regulierung der Milcherzeugung einer Verringerung um 8,2 % entspricht (siehe Anhang VI). Diese Verringerung läßt sich in den meisten Mitgliedstaaten feststellen. Der Rückgang der Milcherzeugung in Irland und Luxemburg war schwach. Diese beiden Staaten erhielten aufgrund der Bedeutung, die ihrer Milcherzeugung zukommt, von Anfang an eine aus der Gemeinschaftsreserve entnommene zusätzliche Quote (siehe Anhang VII). Die Veränderungen bei der Erzeugung lassen sich in Italien und in Griechenland ⁽¹⁾ nur schwer einschätzen, wo der Abschreckungscharakter der Regelung durch ihre unvollständige Anwendung nicht zum Tragen kam und sie dadurch unwirksam war. In Spanien konnte sich der Hof nicht von der tatsächlichen Entwicklung der Milcherzeugung überzeugen, die den der Kommission übermittelten Statistiken zufolge unterhalb der Gesamtgarantiemenge bleibt. In Ermangelung der vorgesehenen Erklärungen ⁽²⁾ war der Hof im Laufe der 1991 und Anfang 1992 geführten Untersuchung nicht in der Lage, von den spanischen Behörden die Unterlagen zu erhalten, anhand deren er sich hätte versichern können, daß die Milcherzeugung die Gesamtgarantiemenge nicht überschreitet.

2.13. Mit Ausnahme der geringen Mengen Milch, die innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe selbst verbraucht werden, wird die Gesamtmenge der erzeugten Milch und der Milcherzeugnisse entweder an eine Molkerei geliefert (rund 90,5 % der Milcherzeugung) oder direkt an die Verbraucher verkauft (rund 3 % der Milcherzeugung). Der größte Teil der erzeugten Milch ist also zur Lieferung bestimmt, und hinsichtlich dieses Postens sind die zuverlässigsten Daten vorhanden. Den verfügbaren Statistiken zufolge schrumpfte der Anteil der Lieferungen an der gesamten Milcherzeugung zwischen 1983 und 1990 von 92,1 % auf 90,5 % (in der Zwölferegemeinschaft).

2.14. In den Mitgliedstaaten mit der leistungsfähigsten Erzeugung ist der Anteil der Direktverkäufe an der

Erzeugung unbedeutend. Sind die statistischen Daten vorhanden — was nicht immer der Fall ist —, stellt man fest, daß die Direktverkäufe je nach Mitgliedstaat mehr oder weniger schnell zurückgehen. Nimmt man bei den Mitgliedstaaten, die ihre Direktverkäufe nicht gemeldet haben, die in der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 genannten Gesamtgarantiemengen als Bezugsgrundlage, läßt sich schätzen, daß die Direktverkäufe zwischen 1985 und 1990 von 3,5 % auf 2,8 % der Milcherzeugung der Elfergemeinschaft (Portugal ausgenommen) zurückgingen.

2.15. Der Eigenverbrauch auf dem Hof ist in den statistischen Reihen nicht erfaßt. Es läßt sich dennoch auf der Grundlage des Anteils der Summe aus Lieferungen und Direktverkäufen an der Gesamterzeugung eine diesbezügliche Schätzung vornehmen. Da dieser Anteil von 94,8 % im Jahre 1985 auf 93,4 % im Jahre 1990 gesunken ist, ergibt sich, daß der Anteil des Eigenverbrauchs an der Gesamterzeugung proportional gestiegen ist. Selbst in absoluten Zahlen ist anscheinend eine Steigerung von 5 970 000 auf 7 089 000 Tonnen zu verzeichnen (siehe Anhang IX). Diese Steigerung scheint in Deutschland und in den Niederlanden besonders ausgeprägt zu sein, während der Eigenverbrauch in den Mitgliedstaaten, in denen die Quotenregelung nicht angewandt wurde (Spanien, Griechenland, Italien), anscheinend auf demselben Niveau geblieben ist wie vor Einführung der Quotenregelung.

2.16. Aus den Angaben der Tabelle in Anhang IX, die auf Schätzungen nach dem oben beschriebenen Verfahren beruhen, geht hervor, daß der Eigenverbrauch für die menschliche Ernährung um rund 20 % (+ 0,114 Mio Tonnen) angestiegen sein soll, während die Zahl der Betriebe zwischen 1985 und 1987 um 10 % abnahm. Diese Tendenz, die sich offenbar auch nach 1987 fortgesetzt hat, ist nur schwer mit der Tendenz der Landwirte zur stärkeren Verwendung von abgepackten Milcherzeugnissen in Einklang zu bringen. Die Erklärung für diese Abweichungen könnte gut und gerne darin liegen, daß bei der Meldung der Direktverkäufe Mengenangaben gemacht wurden, die unter den tatsächlichen Mengen lagen. Das Fehlen besonderer Statistiken für die Direktverkäufe in bestimmten Mitgliedstaaten verhindert eine genauere Einschätzung dieses Faktors.

Entwicklung des Verbrauchs von Milch und Milcherzeugnissen

2.17. Nur rund ein Viertel der Milcherzeugung wird in Form von frischen Erzeugnissen (direkt verbrauchte Milch, Rahm, Joghurt usw.) verbraucht. Der Rest wird zu Erzeugnissen verarbeitet, die besser haltbar sind und sich leichter lagern lassen, nämlich Butter (36 %), Käse (23 %), Milchpulver (5 %) und Kondensmilch (2 %).

2.18. Beim Verbrauch von Milch- und Milcherzeugnissen in der Gemeinschaft ist seit 1987 eine rückläufige

⁽¹⁾ Da Griechenland bei Milcherzeugnissen kein Selbstversorger ist, haben die griechischen Behörden die Erhöhung der Gesamtgarantiemenge um rund 20 % beantragt, als sie glaubten, die Milcherzeugung werde die Gesamtgarantiemenge erreichen. Schriftliche Anfrage Nr. 1084/91 von Herrn Filippos Pierros an die Kommission, ABl. C 311 vom 2.12.1991, S. 23.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 — Artikel 15 und 16, ABl. L 139 vom 4.6.1988, S. 12.

Entwicklung zu verzeichnen. So ging er von rund 95 Mio Tonnen auf 91 Mio Tonnen im Jahre 1990 zurück, während die vermarktete Erzeugung im Jahre 1990 weiterhin bei rund 102 Mio Tonnen liegt. Das Ungleichgewicht zwischen Erzeugung und Verbrauch ist um so beunruhigender, als der Verbrauch große Mengen von subventionierten Verkäufen von Butter und Magermilchpulver zur Tierfütterung einschließt.

2.19. In der EWG liegt der in Vollmilchäquivalent ausgedrückte Pro-Kopf-Verbrauch von Milcherzeugnissen insgesamt derzeit bei rund 310 kg pro Jahr, während er vor zehn Jahren nur 300 kg erreichte⁽¹⁾. Allgemein betrachtet hat sich der Verbrauch von Milcherzeugnissen in den Mittelmeerländern erhöht, wo der Verbrauch von Milchprodukten immer noch am schwächsten ist, während er in den Mitgliedstaaten mit dem höchsten Verbrauch, insbesondere in Irland, Dänemark und im Vereinigten Königreich, zurückgegangen ist.

2.20. Diese Verbrauchsentwicklung wird nicht nur durch die jeweiligen Preise für Milch und Milcherzeugnisse im Vergleich zu Austauschzeugnissen beeinflusst, sondern auch durch veränderte Verbrauchergewohnheiten und die Verfügbarkeit von Milchaustauscherzeugnissen. Eine detaillierte Untersuchung dieser Entwicklung führt zu der Feststellung einer leichten Erhöhung beim Verbrauch von Milch und Frischerzeugnissen (+ 10 % zwischen 1983 und 1990), einer stärkeren Erhöhung beim Käseverbrauch (+ 19,5 % zwischen 1983 und 1990 — siehe Anhang XII) und eines starken Rückgangs beim Verbrauch von Magermilchpulver (– 50 % zwischen 1983 und 1990 — siehe Anhang XI). Trotz der Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung des Verbrauchs von Butter, des wichtigsten Milcherzeugnisses, hat sich die rückläufige Tendenz im Laufe der letzten Jahre beschleunigt (– 12,7 % zwischen 1987 und 1990 — siehe Anhang X). Die negative Verbrauchsentwicklung bei Butter ist zum großen Teil auf eine Änderung im Verhalten der Verbraucher zurückzuführen, die sich stärker nach konkurrierenden Erzeugnissen, wie z. B. Margarine, Diätbutter und Mischungen aus Milchfetten und Nichtmilchfetten, ausrichten. Auf dem Markt werden laufend neue Konkurrenzzeugnisse zu gewissen Milchprodukten angeboten; ihr Marktanteil ist gegenwärtig recht beschränkt, wird sich wohl aber in einem schwer vorhersehbaren Maße steigern.

Entwicklung der Aus- und Einfuhren

2.21. Die in Milchäquivalent umgerechneten Ausfuhren erreichten 1988 einen Höhepunkt von 16,5 Mio Tonnen, von denen rund 7 Mio Tonnen Milchäquivalent in Form von Butter in die ehemalige UdSSR ausgeführt wurden. Im Jahre 1990 gingen sie auf 12,8 Mio Tonnen zurück.

⁽¹⁾ Der scheinbare Widerspruch zwischen dem Rückgang des Gesamtverbrauchs (siehe Ziffer 2.18) und dem Anstieg des Verbrauchs pro Einwohner läßt sich durch demographische Veränderungen innerhalb der Gemeinschaft erklären.

2.22. Nach Einführung der Quotenregelung stieg der Anteil der Gemeinschaft am Welthandel im Laufe der Zeit von 42,9 % im Jahre 1985 auf 48,1 % im Jahre 1990 bei einer relativ stabilen Gesamtmenge von 27 bis 30 Mio Tonnen.

2.23. Für das Jahr 1990 können die Einfuhren von Milcherzeugnissen in die Gemeinschaft auf mehr als 4 Mio Tonnen geschätzt werden. Die Buttereinfuhren (88 728 Tonnen im Jahre 1990, d. h. rund 1,6 Mio Tonnen Milchäquivalent) sind fast ausschließlich für das Vereinigte Königreich bestimmt (62 159 Tonnen im Jahre 1990). Bei Käse teilen sich Italien (36 787 Tonnen), das Vereinigte Königreich (20 062 Tonnen) und die Bundesrepublik Deutschland (17 956 Tonnen) im Jahre 1990 zwei Drittel der Einfuhren von 113 106 Tonnen (mehr als eine Million Tonnen Milchäquivalent).

2.24. Obwohl bestimmte traditionelle Einfuhrströme von Milcherzeugnissen in die Gemeinschaft, insbesondere die Buttereinfuhren in das Vereinigte Königreich, trotz der Gemeinschaftspräferenz infolge von internationalen Übereinkommen bis heute weiterbestehen, machen die Gesamteinfuhren aus Drittländern nur einen sehr kleinen Teil des Verbrauchs von Milcherzeugnissen in der Gemeinschaft aus (rund 4 %).

Nahrungsmittelhilfe

2.25. Ein Teil der Gemeinschaftsausfuhren (rund 10 %) erfolgt im Rahmen der Maßnahmen der Nahrungsmittelhilfe. Die Nahrungsmittelhilfe zugunsten der — im allgemeinen ärmsten — Entwicklungsländer umfaßte im Jahre 1990 8 885 Tonnen Butteroil und 74 647 Tonnen Magermilchpulver. Bei dieser Hilfe ist seit 1982 ein tendenzieller Rückgang zu verzeichnen. So läßt sich bei den Nahrungsmittelhilfeprogrammen der Gemeinschaft eine Entwicklung von 150 000 Tonnen Magermilchpulver (rund 1,6 Mio Tonnen Milchäquivalent) und 45 000 Tonnen Butteroil (rund 1,1 Mio Tonnen Milchäquivalent) hin zu 94 100 Tonnen Magermilchpulver (rund 1 Mio Tonnen Milchäquivalent) und 18 000 Tonnen Butteroil (rund 0,5 Mio Tonnen Milchäquivalent) im Jahre 1990 feststellen. Insgesamt sanken die Ausfuhren im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe von rund 2,6 Mio Tonnen auf rund 1,4 Mio Tonnen Milchäquivalent (siehe auch Ziffer 3.10). Die Haushaltsausgaben zur Finanzierung dieser Nahrungsmittelhilfe sanken von 378,8 Mio ECU im Jahre 1984 auf 103,3 Mio ECU im Jahre 1990 (siehe Anhang XV).

Ungleichgewicht des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse

2.26. Zur Bewertung der Marktlage unter dem Gleichgewichtsaspekt müssen verschiedene Kriterien untersucht werden, wie der Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft bei Milcherzeugnissen, die Entwicklung der gemeinschaftlichen Lagerbestände sowie die Entwicklung der Ausfuhren von Milcherzeugnissen einschließlich der Nahrungsmittelhilfe.

Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft bei den verschiedenen Milcherzeugnissen

2.27. Der Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft bei den drei wichtigsten Milcherzeugnissen, die international gehandelt werden, nämlich Butter, Magermilchpulver und Käse, liegt wesentlich höher als 100 %.

2.28. Zwischen 1983 und 1990 ging die Buttererzeugung deutlich zurück. Im Jahre 1983 überstieg die Buttererzeugung den Verbrauch um 50 %. Insbesondere aufgrund der Sondermaßnahmen zur Förderung des Butterverbrauchs und aufgrund des Rückgangs der Erzeugung schrumpfte die Spanne zwischen Erzeugung und Verbrauch bis zum Jahre 1990 auf 19 %.

2.29. Bei Magermilchpulver, dessen Verbrauch auch weiterhin stark bezuschußt wird, verstärkte sich das Ungleichgewicht trotz des erheblichen Rückgangs der Erzeugung. Im Jahre 1990 überstieg die Erzeugung den Verbrauch in der Gemeinschaft um 53 %, während das Verhältnis von Erzeugung und Verbrauch bis 1988 deutlich ausgeglichener war.

2.30. Weniger ernst erscheint die Lage im Käsesektor, bei dem der Verbrauch dank des starken Anstiegs nur um 6 bis 8 % hinter der Erzeugung zurückbleibt.

Entwicklung der Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver

2.31. Der Umfang der Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver, der im Juni 1991 drei bzw. sechs Verbrauchsmonaten entsprach, ist nicht übermäßig beunruhigend. Dagegen spiegelt die Schnelligkeit, mit der sich die Lagerbestände anhäufen können, das Ungleichgewicht

wider, das den Markt für Milch und Milcherzeugnisse kennzeichnet. Zugleich zeigt sie, wie sehr der Gemeinschaftsmarkt davon abhängig ist, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt Ausfuhren stattfinden können.

Dies wird durch die Entwicklung der Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver im Laufe des Jahres 1990 verdeutlicht. Diese hatten sich zwischen 1987 und 1989 stark verringert und beliefen sich nur noch auf einige Tausend Tonnen, stiegen dann jedoch ab dem zweiten Quartal 1990 wieder rasch an und betrugen zum 30. Juni 1991 450 000 Tonnen bei Butter und 498 000 Tonnen bei Magermilchpulver (siehe Anhang XIII und XIV). Dieses Anwachsen der Lagerbestände beruht zum einen auf der zu großen Differenz (1990 18 Mio Tonnen) zwischen Erzeugung (1990 109 Mio Tonnen) und Verbrauch (91 Mio Tonnen) und zum anderen auf dem insbesondere im Jahre 1991 zu verzeichnenden Rückgang der Ausfuhren ⁽¹⁾. Demgegenüber lassen sich die Lagerbestände nur langsam abbauen, selbst wenn ihr Absatz innerhalb der Gemeinschaft durch erhebliche Zuschüsse gefördert wird.

Mangel an zahlungskräftigen Ausfuhrabsatzmärkten

2.32. Die Ausfuhren in Drittländer lassen sich aus verschiedenen Gründen nicht weiterentwickeln, wobei der Hauptgrund darin zu sehen ist, daß sie bereits fast die Hälfte des Welthandels mit Milcherzeugnissen darstellen. In anderen Teilen der Welt, in denen eine zahlungskräftige Nachfrage bestehen könnte, insbesondere in Asien, verbraucht die Bevölkerung traditionell weniger Milcherzeugnisse als in den westlichen Industrieländern. Die ausgeführten Milcherzeugnisse, insbesondere die Nahrungsmittelhilfe, werden oft in den Einfuhrländern in ihren ursprünglichen Zustand zurückgeführt, um sogenannte frische Milcherzeugnisse wie Vollmilch, Joghurt oder Frischkäse herzustellen. In den ärmsten Entwicklungsländern, die am stärksten von der Nahrungsmittelhilfe begünstigt werden, reichen jedoch weder die Kaufkraft der Bevölkerung noch die öffentlichen Mittel aus, den Kleinbetrieben, in denen Milcherzeugnisse in ihren ursprünglichen Zustand zurückgeführt werden, den Ausgleich ihrer Konten zu ermöglichen.

Anhalten des Ungleichgewichts

2.33. Seit 1984 enthalten die Erwägungsgründe verschiedener Ratsverordnungen ⁽²⁾ eine Beschreibung der mit den Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung angestrebten Ziele.

⁽¹⁾ Der Rückgang der Ausfuhren ist in erster Linie auf den Golfkrieg zurückzuführen.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Grundverordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 10.

2.34. So stellt der Rat 1984 fest, daß die Marktlage für Milcherzeugnisse in der Gemeinschaft durch strukturelle Überschüsse gekennzeichnet ist, die auf ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei den Milcherzeugnissen zurückzuführen sind. Weiter stellt er fest, daß trotz der Anwendung der Mitverantwortungsabgabe, die mit der Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 eingeführt wurde, die Milchlieferungen in einem Ausmaß weiter zunahmen, daß der Absatz der Übermengen zu Haushaltsbelastungen und Marktschwierigkeiten führt, die selbst die künftige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik gefährden ⁽¹⁾. Zum Zeitpunkt der Einführung der Quotenregelung kommt der Rat nach eingehender Prüfung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Milchsektor zu dem Schluß, daß die wirksamste und in ihrer Auswirkung auf die Erzeugereinkommen am wenigsten einschneidende Methode, trotz der mit ihrer Anwendung möglicherweise verbundenen Schwierigkeiten, darin besteht, eine zusätzliche Abgabe auf die über eine Garantieschwelle hinausgehenden Milchlieferungen zu erheben ⁽²⁾.

2.35. Zwei Jahre später, d. h. 1986, stellt der Rat fest ⁽³⁾, daß sich die festgesetzten Gesamtgarantiemengen angesichts der Marktentwicklung als höher erwiesen haben, als es zur Erreichung eines Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage wünschenswert ist. Deshalb sei es geboten, die Gesamtmengen um 3 % zu verringern.

2.36. Wiederum zwei Jahre später, im Jahre 1988, stellt der Rat erneut fest ⁽⁴⁾, daß die bisherigen bei der Durchführung der Quotenregelung erzielten Ergebnisse bereits erkennen lassen, daß das Ziel der Anpassung des Angebots an die Nachfrage bei Ablauf des Fünfjahreszeitraums nicht erreicht werden kann. Infolgedessen sei es erforderlich, die Geltungsdauer der Regelung auf acht Zwölfmonatszeiträume zu verlängern.

2.37. Im Juni 1991 ist der Rat immer noch der Ansicht, daß die Marktlage für Milch und Milcherzeugnisse durch anhaltende Überschüsse gekennzeichnet ist und daß sich, da die Herstellung eines gewissen Gleichgewichts zwischen

Angebot und Nachfrage dringend geboten sei, die Kürzung der Gesamtgarantiemengen empfehle ⁽⁵⁾.

2.38. So wird also im gesamten Durchführungszeitraum der Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung und insbesondere der Quotenregelung immer wieder das gleiche Ziel bekräftigt, nämlich die Herstellung eines gewissen Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage im Milchsektor.

2.39. Die vorstehend aufgeführten Feststellungen des Rates zeigen, daß sich der Gemeinschaftsgesetzgeber angesichts der Notwendigkeit einer Begrenzung der mit dem Anwachsen der Überschüsse im Milchsektor verbundenen Kosten für die Einführung der Quotenregelung entschieden hat, anstatt für eine Herabsetzung der Stützpreise auf diesem Markt, obwohl diese die Produktion von häufig schwer absetzbaren Erzeugnissen gefördert hatten. Indem die Gemeinschaft die Preise stützt und auf einem Niveau hält, das eher der sozialen Zielsetzung des Einkommenserhalts als der Realität des Marktes entspricht, hat sie sich jedoch von dem logischen Prinzip entfernt, daß die Mittelzuweisung der wirtschaftlichen Leistung entsprechen soll. Die Erzeuger nehmen nämlich unabhängig von ihren jeweiligen Fähigkeiten die Möglichkeit für sich in Anspruch, abgabefrei eine bestimmte Menge Milch zu erzeugen und damit eine regelmäßige Einnahme (Rente) zu erzielen.

3. GEMEINSAME MARKTORGANISATION FÜR MILCH UND MILCHERZEUGNISSE

3.1. Die gemeinsame Marktorganisation (GMO) für Milch und Milcherzeugnisse wurde im Jahre 1968 zur selben Zeit wie die meisten anderen gemeinsamen Marktorganisationen durch die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 eingesetzt. Derzeit fallen unter diese gemeinsame Marktorganisation frische Milch, Kondensmilch und Milchpulver sowie Rahm, Butter und bestimmte Arten von Käse. Indirekt profitieren alle Milcherzeugnisse von dem für Butter und Magermilchpulver eingesetzten Interventionssystem.

Ziele

3.2. Zweck der gemeinsamen Marktorganisation ist es, die Ziele des Artikels 39 des Vertrages zu erreichen. Um

⁽¹⁾ 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 — dritter Erwägungsgrund, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 10.

⁽²⁾ 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 — vierter Erwägungsgrund, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 10.

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1335/86 des Rates vom 6. Mai 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse — zweiter Erwägungsgrund, ABl. L 119 vom 8.5.1986, S. 19.

⁽⁴⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1109/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse — erster Erwägungsgrund, ABl. L 110 vom 29.4.1988, S. 27.

⁽⁵⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1630/91 des Rates vom 13. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse — zweiter Erwägungsgrund, ABl. L 150 vom 15.6.1991, S. 19.

diese Ziele zu verwirklichen, sehen die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften eine einheitliche Handelsregelung an den Außengrenzen vor sowie Interventionsmaßnahmen, die von Interventionsstellen in den Mitgliedstaaten auf dem Markt durchzuführen sind. Diese Maßnahmen müssen vereinheitlicht werden, damit der freie Warenverkehr bei den betroffenen Erzeugnissen innerhalb der Gemeinschaft nicht behindert wird.

3.3. Die Kommission muß also durch die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation insbesondere die Märkte stabilisieren und den Milcherzeugern ein angemessenes Einkommen gewährleisten, indem sie den Marktpreis für Milch auf einem Richtniveau hält, das für jedes einzelne Milchwirtschaftsjahr festgelegt wird, jedoch in der ganzen Gemeinschaft einheitlich ist. Zugleich muß sie darüber wachen, daß angemessene Preise für die Verbraucher gewährleistet sind.

Mittel und Verfahren

3.4. Durch Stabilisierung der Preise, insbesondere für Butter und Magermilchpulver, gelingt es der Kommission, den Preis für Vollmilch auf dem gewünschten Niveau zu halten. Die Entscheidung, die Intervention auf diese beiden Erzeugnisse zu konzentrieren, beruht auf der Tatsache, daß der größte Teil der möglicherweise entstehenden Milchüberschüsse zu Butter und Magermilchpulver verarbeitet wird, da diese gut gelagert werden können.

Interventionspreise

3.5. Zu den für die Verwaltung dieser gemeinsamen Marktorganisation eingesetzten Mitteln gehören „im wesentlichen die jährliche Festsetzung eines Richtpreises⁽¹⁾ für Milch, von Schwellenpreisen⁽²⁾ für die Leiterzeugnisse der zu Gruppen zusammengefaßten Milch-

(1) In der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 (Abl. L 148 vom 28.6.1968, S. 13) heißt es in Artikel 3, daß jährlich vor dem 1. August für das im folgenden Kalenderjahr beginnende Milchwirtschaftsjahr der Richtpreis für Milch mit 3,7 v.H. Fettgehalt frei Molkerei festgesetzt wird. Dieser Richtpreis ist der Milchpreis, „der für die von den Erzeugern im Milchwirtschaftsjahr insgesamt verkaufte Milch angestrebt wird, und zwar entsprechend den Absatzmöglichkeiten, die sich auf dem Markt der Gemeinschaft und den Märkten außerhalb der Gemeinschaft bieten.“

(2) Der Rat setzt auf Vorschlag der Kommission jährlich für das folgende Milchwirtschaftsjahr die Schwellenpreise für bestimmte Erzeugnisse fest. Diese Preise werden so festgesetzt, daß unter Berücksichtigung des für die verarbeitende Industrie der Gemeinschaft notwendigen Schutzes die Preise der eingeführten Milcherzeugnisse eine Höhe erreichen, die dem Richtpreis für Milch entspricht.

erzeugnisse (...) und eines Interventionspreises⁽³⁾ für Butter“⁽⁴⁾, Magermilchpulver und bestimmte Käsesorten.

Interventionsmaßnahmen

3.6. Zweck der Interventionsmaßnahmen ist es, einen gemeinsamen Richtpreis für Milch frei Molkerei zu gewährleisten. Dazu war es erforderlich, außer den Interventionen bei Butter und frischem Rahm zur Verwertung des Milcheiweißes und zur Stabilisierung der Preise der Erzeugnisse, die für die Bildung der Erzeugerpreise für Milch eine besondere Bedeutung haben, weitere gemeinschaftliche Interventionsmaßnahmen vorzusehen⁽⁵⁾. Bei diesen Interventionsmaßnahmen handelt es sich insbesondere um den durch die Interventionsstellen zu einem vorher festgesetzten Preis getätigten Kauf von Überschüssen an Butter und Magermilchpulver sowie Käse, insbesondere Grana Padano und Parmigiano-Reggiano. Diese Erzeugnisse werden den Interventionsstellen angeboten, wenn die Überschüsse eine erhebliche Senkung der Marktpreise hervorrufen. Die angekauften Überschüsse werden in öffentlichen Lagern gelagert. Es werden ebenfalls Beihilfen für die private Lagerhaltung dieser Erzeugnisse gezahlt, um jahreszeitlich bedingten Überschüssen Rechnung zu tragen.

Absatzmaßnahmen

3.7. Die Gemeinschaft hat seit 1974 Maßnahmen zur Behebung des auf dem Markt zu verzeichnenden Ungleichgewichts durchgeführt. Um die Produktionsüberschüsse durch Stimulierung der Binnennachfrage abzubauen, gewährt die Gemeinschaft Beihilfen für die Verwendung von Magermilchpulver und für die Verwendung von Butterfett (z. B. beim Kauf von Butter durch Einrichtungen oder Vereinigungen ohne Erwerbzweck, Butter für Backwaren usw.) und Zuschüsse für die Milchverteilung in den Schulen.

3.8. Im übrigen kommen die Ausführer in den Genuß von Erstattungen für ihre Verkäufe auf dem Weltmarkt. Die Produktionsüberschüsse, die offenbar zu einer Dauererscheinung werden, haben die Tendenz, die Weltmarktpreise nach unten zu drücken, was wiederum zu höheren Erstattungen und damit zu einem Anstieg der Haushaltsausgaben der Gemeinschaft führt.

(3) Die Interventionspreise werden für Butter, Magermilchpulver und bestimmte Käsesorten festgesetzt. Die Interventionsstelle ist verpflichtet, die ihr angebotenen Mengen, die bestimmten Qualitätsbedingungen entsprechen, zu diesem Preis zu kaufen, sofern die Käufe nicht ausgesetzt wurden. In diesem Fall gilt für Butter ein Verkaufssystem im Wege der Ausschreibung. Die Käufe von Magermilchpulver sind auf den Zeitraum vom 1. März bis zum 31. August und eine Menge von 106 000 t beschränkt. Zu einem späteren Zeitpunkt und bei größeren Mengen können die Käufe ausgesetzt werden, und die Marktstützung erfolgt mit Hilfe anderer Maßnahmen.

(4) Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 — zweiter Erwägungsgrund, Abl. L 148 vom 28.6.1968, S. 13.

(5) Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 — fünfter Erwägungsgrund, Abl. L 148 vom 28.6.1968, S. 13.

3.9. Die Nahrungsmittelhilfe in Form von Butteroil⁽¹⁾ (Butteröl mit mindestens 99,8 % Milchfetten) und Magermilchpulver wurde zumindest anfangs ebenfalls als Maßnahme zum Absatz von Produktionsüberschüssen betrachtet, da sich das Verbrauchsverhalten ändern kann und die begünstigten Entwicklungsländer zu zahlungskräftigen Einfuhrmärkten werden können.

3.10. Trotz dieser Maßnahmen mußten in der Vergangenheit in regelmäßigen Zeitabständen Verkäufe zum Abbau der Lagerbestände durchgeführt werden, bei denen die Preise unter den Interventionspreisen lagen (z. B. Verkauf von 307 000 Tonnen Butter an die ehemalige UdSSR im Jahre 1988).

Handelsregelung

3.11. Die Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes für Milch und Milcherzeugnisse in der Gemeinschaft erfordert neben einer einheitlichen Preisregelung und Interventionsmaßnahmen die Einführung einer einheitlichen Handelsregelung an den Außengrenzen der Gemeinschaft. Diese Handelsregelung ergänzt das Interventionsystem und umfaßt ein Einfuhrabschöpfungs- und Ausfuhrerstattungssystem. Zweck dieser Handelsregelung ist es, den Gemeinschaftsmarkt zu stabilisieren, indem sie insbesondere vermeidet, daß sich die Schwankungen der Weltmarktpreise auf die Preise innerhalb der Gemeinschaft übertragen⁽²⁾.

3.12. Da die Gemeinschaftspreise erheblich über den Weltmarktpreisen liegen, sind Ausfuhren nur dank der an die Ausführer gezahlten Erstattungen möglich. Die Kosten der Ausfuhrerstattungen beliefen sich im Jahre 1984 auf 1 943,4 Mio ECU, erreichten 1988 Spitzenwerte von 3 082,4 Mio ECU und lagen 1990 bei 1 945,8 Mio ECU.

Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung

3.13. Auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen gelangten die Entscheidungsträger der Gemeinschaft zu der Überzeugung, daß der Markt für Milch und Milcherzeugnisse nicht mehr allein durch Beeinflussung der Nachfrage wieder ins Gleichgewicht gebracht werden konnte, sondern daß auch die Angebotsseite berücksichtigt werden mußte. Sie waren jedoch der Ansicht, daß eine direkte Preissenkung, die zum Ausgleich des Marktes ausgereicht hätte,

nicht ins Auge gefaßt werden konnte, da dies eine einschneidende Kürzung der Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger bedeutet hätte. So führten sie in einer ersten Phase die lineare Abgabe ein, die auch als Mitverantwortungsabgabe bezeichnet wird, bis schließlich die Quotenregelung eingesetzt wurde.

Lineare Abgabe oder Mitverantwortungsabgabe

3.14. Davon ausgehend, daß der vom Erzeuger bezogene Nettopreis der wichtigste das Angebot nachhaltig beeinflussende Faktor ist, wurde im Jahre 1977 die Mitverantwortungsabgabe eingeführt⁽³⁾. Zu diesem Zeitpunkt war der Rat, der am Anfang jedes Wirtschaftsjahres den Milchrichtpreis für das kommende Wirtschaftsjahr festsetzt, der Ansicht, daß ein engerer Zusammenhang zwischen der Erzeugung und den Absatzmöglichkeiten für Milcherzeugnisse hergestellt werden mußte. Zu diesem Zweck wurde für einen Zeitraum von mehreren Jahren (der niemals definiert wurde) eine Abgabe eingeführt, durch die gleichmäßig sämtliche an die Molkereien gelieferten Milchmengen wie auch gewisse Verkäufe von Milcherzeugnissen auf dem Hof belastet wurden. Damit waren die Erzeuger gezwungen, einen Teil der finanziellen Verantwortung für die Überschüsse zu übernehmen.

3.15. Die im September 1977 auf 1,5 % des Richtpreises festgelegte Mitverantwortungsabgabe wurde mehrmals nacheinander erhöht und erreichte im Wirtschaftsjahr 1984/85 den Anteil von 3 %. Ab dem 1. April 1989 wurde der Grundabgabesatz vom Rat wieder auf 1,5 % gesenkt, da infolge des Verkaufs von Butter an die ehemalige UdSSR, der Einführung der Quotenregelung und der günstigen Preiskonjunktur auf den Ausfuhrmärkten nahezu keine gemeinschaftlichen Lagerbestände vorhanden waren. Die portugiesischen Erzeuger sowie die Erzeuger in Berggebieten oder benachteiligten Gebieten sind nicht zur Entrichtung der Mitverantwortungsabgabe verpflichtet⁽⁴⁾.

3.16. Im Jahre 1984 stellte der Rat fest⁽⁵⁾, daß die Mitverantwortungsabgabe im Laufe der Jahre ihre Wirksamkeit verloren hat und nicht verhindern konnte, daß sich das Ungleichgewicht des Marktes für Milch und Milcherzeugnisse Anfang der achtziger Jahre verstärkte. Die Wirksamkeit der Mitverantwortungsabgabe wurde endgültig in Zweifel gezogen, denn sie wurde im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik abgeschafft.

(1) Die Anforderungen an die Zusammensetzung und die Qualität von Butteroil werden in der Mitteilung der Kommission über die Merkmale der als Nahrungsmittelhilfe gelieferten Erzeugnisse beschrieben, ABl. C 114 vom 29. April 1991, Punkt I.E.1, S. 6.

(2) Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 — sechster Erwägungsgrund, ABl. L 148 vom 28.6.1968, S. 13.

(3) Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 131 vom 26.5.1977, S. 6.

(4) Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse — Artikel 1, Absätze 2 und 3, ABl. L 131 vom 26.5.1977, S. 6.

(5) 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 — vierter Erwägungsgrund, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 10.

Sonstige Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Markt für Milch und Milcherzeugnisse

3.17. Die Einführung der Mitverantwortungsabgabe war verbunden mit „spezifischen Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte und zum Absatz der Überschüsse auf dem Markt der Gemeinschaft und dem Weltmarkt“ (1). Der Ertrag der linearen Abgabe wird in die Interventionsregelung eingebunden und dient zur Finanzierung von Marktmaßnahmen, zur Verbesserung der Milchqualität und zur Bezuschussung der Milchverteilung in den Schulen. Der Hof hat die Durchführung dieser Maßnahme in seinem Sonderbericht Nr. 1/86 (2) geprüft.

3.18. Zusätzlich zu dieser Maßnahme hat der Rat weitere Maßnahmen zur Senkung des Angebots eingesetzt, so z. B. die Beihilfen für die Verringerung des Milchkuhbestands, die Prämien für die Nichtvermarktung von Milch und die Prämie für die Umstellung von Milchkuhbeständen (3).

3.19. Im übrigen wurde die Politik, Verkäufe in die Intervention sozusagen an einem „jederzeit offenen Schalter“ entgegenzunehmen, ebenfalls geändert. Zum einen wurden die Interventionsankäufe in einem bestimmten Zeitraum des Jahres beschränkt (4), zum anderen wurde die Genehmigung erteilt, die Interventionsankäufe auszusetzen, wenn die Marktlage es rechtfertigt. Während des Zeitraums, in dem die Interventionsankäufe ausgesetzt sind, kann zur Erhaltung der Marktstabilität auf Dauerausreibungen zurückgegriffen werden (5). Auch können die Ankäufe wieder aufgenommen werden, wenn der Marktpreis während eines repräsentativen Zeitraums unter ein Mindestniveau (z. B. 92 % des Interventionspreises) abgesunken ist.

Quotenregelung

3.20. Schließlich wurde im Zuge der Festsetzung der Preise für das Wirtschaftsjahr 1984/85 eine weitere

(1) Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 des Rates vom 17. Mai 1977 über eine Mitverantwortungsabgabe und Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 131 vom 26.5.1977, S. 6.

(2) Sonderbericht des Rechnungshofes über die aus der Mitverantwortungsabgabe finanzierten vertraglichen Maßnahmen zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. C 127 vom 26.5.1986.

(3) Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 des Rates vom 17. Mai 1977, ABl. L 131 vom 26.5.1977, S. 1.

(4) Verordnung (EWG) Nr. 773/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68, ABl. L 78 vom 20.3.1987, S. 1.

Verordnung (EWG) Nr. 777/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Änderung der Interventionsregelung für Butter und Magermilchpulver, ABl. L 78 vom 20.3.1987, S. 10.

(5) Verordnung (EWG) Nr. 777/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Änderung der Interventionsregelung für Butter und Magermilchpulver, ABl. L 78 vom 20.3.1987, S. 10.

Regelung zur Eindämmung der Milcherzeugung eingesetzt, die gemeinhin als „Milchquotenregelung“ bezeichnet wird und die von diesem Zeitpunkt an die zentrale Maßnahme zur Begrenzung der Erzeugung darstellt. Diese Regelung sieht die Festsetzung einer jährlichen individuellen Referenzmenge vor, bei deren Überschreitung von Rechts wegen eine „Geldbuße“, die zusätzliche Abgabe, erhoben wird. Die ursprünglich für einen Zeitraum von fünf Jahren eingesetzte Regelung wurde im Jahre 1988 bis zum 31. März 1992 verlängert (6). Im Rahmen der Reform der GAP hat der Rat im Jahre 1992 die Milchquotenregelung für weitere acht Jahre festgeschrieben.

3.21. Bei der Quotenregelung wird unterschieden zwischen „Lieferungen“ an die Molkereien und andere Arten gewerblicher Unternehmen, welche die Hauptabsatzart von Milch darstellen, und „Direktverkäufen“ von Milch oder abgeleiteten bäuerlichen Erzeugnissen an die Verbraucher. Bei den Lieferungen können die Mitgliedstaaten zwischen zwei Formeln für die Anwendung der Zusatzabgabe wählen (siehe Anhang XXVI): Formel A, bei der die Geldbuße unmittelbar bei jedem Erzeuger erhoben wird, der seine Quote überschritten hat, und Formel B, bei der die Abgabe durch den Käufer (Molkerei oder anderer Betrieb) gezahlt wird, der sie dann auf die Erzeuger abwälzt, die die Überschreitung verursacht haben. Erzeuger, die ihre spezifische Quote für Direktverkäufe überschritten haben, müssen die Abgabe an eine zuständige Stelle zahlen. Nach Ansicht des Hofes sollte die Kommission unter Berücksichtigung der seit acht Jahren in den einzelnen Mitgliedstaaten gesammelten Erfahrungen prüfen, welche der beiden Formeln — Formel A oder Formel B — insbesondere unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Haushaltsführung besser geeignet ist, um die mit der Quotenregelung angestrebten Ziele, namentlich die Regulierung der Milcherzeugung, zu erreichen. Im Dezember 1992 nahm der Rat im Rahmen der neuen Regelung die 1991 von der Kommission vorgelegte Empfehlung für eine einheitliche Formel an.

3.22. Für die Wirtschaftsjahre von 1984/85 bis 1988/89 wurde die Gesamtgarantiemenge für die Lieferungen an die Molkereien grundsätzlich auf das um 1 % erhöhte Niveau der Lieferungen von 1981 festgesetzt. Die Gesamtgarantiemenge für die Lieferungen in der Zehnergemeinschaft belief sich so auf 99,5 Mio Tonnen — außer im Wirtschaftsjahr 1984/85, da für die Übergangszeit zur leichteren Anpassung des Sektors eine Quote von 99,9 Millionen Tonnen vorgesehen worden war.

3.23. Die Überschreitung der individuellen Referenzmenge wird mit einer Gemeinschaftsabgabe zu Lasten der Erzeuger „sanktioniert“, die als „zusätzliche Abgabe“ bezeichnet wird. Diese mit Wirkung vom 1. April 1984

(6) Verordnung (EWG) Nr. 1109/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 110 vom 29.4.1988, S. 27.

erhobene Abgabe ⁽¹⁾ trifft mit spürbarer Härte die unter Überschreitung der Quoten vermarkteten Mengen. Ziel der Abgabe ist es grundsätzlich, jede Einnahme, die sich aus der Lieferung von über die zuvor zugeweilte individuelle Referenzmenge hinausgehenden Milchmengen an die Molkereien oder aus deren direktem Verkauf durch den Erzeuger ergibt, zunichte zu machen.

3.24. Die Geldbuße, die bei den Erzeugern erhoben wird, die ihre Quote überschritten haben, betrug ursprünglich für jedes Kilogramm der über die Quote hinausgehenden Menge 75 % des Milchrichtpreises ⁽²⁾ bei Lieferungen nach Formel A und bei Direktverkäufen und 100 % bei Formel B (siehe Ziffer 3.21). Seit 1987 ist sie bei beiden Formeln für die Lieferungen gleich (100 % und dann 115 % im Jahre 1990). Die Geldbuße (75 % des Richtpreises) bei Direktverkäufen hat sich nicht geändert (siehe Anhang VIII). So wurde z. B. der Richtpreis für Milch für das Wirtschaftsjahr 1990/91 auf 268,1 ECU pro Tonne festgesetzt. Bei Überschreitungen der spezifischen Quote für Direktverkäufe beträgt die Zusatzabgabe $268,1 \times 75 \% = 201,1$ ECU pro Tonne, während die bei den beiden Formeln für Lieferungen zu zahlende Geldbuße im Falle der Überschreitung $268,1 \times 115 \% = 308,3$ ECU pro Tonne beträgt. In ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament von Juli 1991 über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik empfiehlt die Kommission, im Falle der Überschreitung der individuellen Referenzmenge bei den Erzeugern, denen eine Quote für Direktverkäufe zugeweiht wurde, die gleiche Geldbuße zu erheben wie bei den anderen Erzeugern.

Haushaltsausgaben und -einnahmen im Milchsektor

3.25. Der Milchsektor verursachte bis 1989 von allen Sektoren der gemeinsamen Agrarpolitik die höchsten Kosten (rund 20 % der Ausgaben des EAGFL-Garantie). Erst seit 1990 sind die Zahlungen zugunsten der GMO für Fette und für Eiweißpflanzen höher als die für den Markt für Milcherzeugnisse (siehe Anhang XXI).

⁽¹⁾ Durch die Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, ergänzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 vom 31. März 1984, wird vom 1. April 1984 an eine „zusätzliche Abgabe“ zu Lasten der Milcherzeuger eingeführt, welche die ihnen zuvor zugewiesene jährliche Referenzmenge überschreiten.

⁽²⁾ In der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968, Artikel 3 (ABl. L 148 vom 28.6.1968, S. 13), wird genau vorgeschrieben, daß der Richtpreis für Milch jährlich vor dem 1. August für das im folgenden Kalenderjahr beginnende Milchwirtschaftsjahr festgesetzt wird. Dieser Richtpreis ist „der Preis, der für die von den Erzeugern im Milchwirtschaftsjahr insgesamt verkaufte Milch angestrebt wird, und zwar entsprechend den Absatzmöglichkeiten, die sich auf dem Markt der Gemeinschaft und den Märkten außerhalb der Gemeinschaft bieten“.

Entwicklung der Haushaltsausgaben

3.26. Während sich die Gesamtausgaben aus dem EAGFL-Garantie zwischen 1983 und 1991 verdoppelt haben und sich im Jahre 1991 auf 31 527,8 Mio ECU beliefen, blieben die im Rahmen der GMO für Milch und Milcherzeugnisse getätigten Zahlungen seit der Einführung der Quotenregelung mehr oder weniger konstant. Allerdings stiegen die Ausgaben zwischen 1983 und 1984 um 1 371,9 Mio ECU (+ 27,8 %). Diese Mehrausgaben lassen sich durch das Ansteigen der Lagerhaltungskosten um 611,4 Mio ECU und der Kosten für Ausfuhrerstattungen um 616,6 Mio ECU erklären (siehe Anhang I), was Ausdruck der zum damaligen Zeitpunkt auf dem Markt bestehenden Schwierigkeiten ist.

3.27. Die Gesamtausgaben im Milchsektor betragen 1991 vor Verrechnung mit der linearen Abgabe und der Zusatzabgabe 6 786,3 Mio ECU und lagen damit um rund 700 Mio ECU höher als im vorangegangenen Haushaltsjahr, jedoch auf der gleichen Höhe wie in den Haushaltsjahren 1988 und 1989, die durch besonders hohe Ausfuhrerstattungen gekennzeichnet waren (siehe Anhang I). Die gegenwärtigen Ausgaben liegen gleichwohl im Bereich des im Jahre 1984, d. h. zum Zeitpunkt der Einführung der Quotenregelung, verzeichneten Nenn-Niveaus. Es ist jedoch zu unterstreichen, daß seit dem Haushaltsjahr 1989 eine relativ bedeutende Ausgabe, die Erstattungen an die Mitgliedstaaten für Maßnahmen zum Absatz von Butter aus öffentlicher Lagerhaltung (3 200 Mio ECU, die im Verlauf von vier Jahren zu erstatten sind), außerhalb von Kapitel 20 — Milch und Milcherzeugnisse — verbucht wird; 1991 belief sich diese Ausgabe auf 797,4 Mio ECU.

3.28. Eine Untersuchung der verschiedenen Ausgabenarten im Rahmen dieser GMO ergibt, daß die Interventionsausgaben, die sich 1983 auf 2 729,7 Mio ECU beliefen, allmählich abnahmen und 1991 nur noch 2 133,9 Mio ECU betragen. Die Ausgaben für den Absatz schwanken zwischen 400 und 900 Mio ECU pro Jahr; zu diesen Ausgaben müssen noch die vier Jahresraten von rund 800 Mio ECU hinzugerechnet werden, die den Mitgliedstaaten ab 1989 für die Vorfinanzierung der Kosten für den Absatz von Butter aus öffentlicher Lagerhaltung in den Jahren 1987 und 1988 erstattet werden. Die Kosten der Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung, insbesondere in Form von Vergütungen bei endgültiger Aufgabe oder vorübergehender Aussetzung der Milcherzeugung, belaufen sich 1991 auf 688,3 Mio ECU.

Entwicklung der Haushaltseinnahmen

3.29. Auf der Einnahmenseite ist ein Rückgang der linearen Abgabe, die den Hauptposten darstellt, von 527,4 Mio ECU im Jahre 1983 auf 292,0 Mio ECU im

Jahre 1991 zu verzeichnen. Bei der Zusatzabgabe zeigen sich erhebliche Schwankungen. Diese beruhen einerseits auf unterschiedlichen Quotenüberschreitungen und andererseits auf den unterschiedlichen, in derselben Haushaltlinie erfolgenden Verrechnungen mit den Ausgaben, welche in der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 zur Finanzierung des Quotenankaufs mit Blick auf die Umstrukturierung der Milcherzeugung genehmigt werden (siehe Ziffer 3.30). Insbesondere 1985 wurde die Abgabe zu einer Ausgabe, da eine von der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1984 ungerechtfertigt gezahlte Abgabe an den EAGFL erstattet werden mußte. Der Gesamtbetrag der Mitverantwortungsabgabe und der zusätzlichen Abgabe macht nur rund 5,9 % der Gesamtausgaben im Milchsektor aus, wobei die besonderen Beihilfemaßnahmen zur Produktionsverringering nicht berücksichtigt sind.

Haushaltsmäßige Verbuchung bestimmter Einnahmen im Milchsektor

3.30. Die Zusatzabgabe ist nach dem Muster der Mitverantwortungsabgabe kein Eigenmittel der Gemeinschaft im Sinne von Artikel 201 des Vertrags. Sie wird als negative Ausgabe zugunsten von Kapitel 20 „Milch und Milcherzeugnisse“ von Titel 2 in Teil B des Haushaltsplans angesehen. Der Hof kann hier seine bereits geäußerte Kritik (siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1990, Ziffern 3.21 — 3.22) ⁽¹⁾ an der Anwendung der Methode der negativen Ausgaben (Verbuchung bestimmter Einnahmen im Haushaltsplan durch Abzug von den Ausgaben) nur wiederholen. Die Praxis, negative Posten in den Ausgabenteil des Haushaltsplans einzubeziehen, widerspricht dem Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit, der in Artikel 4 Absatz 1 der Haushaltsordnung folgendermaßen verankert ist: alle Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe in den Haushaltsplan und in die Haushaltsrechnung ohne vorhergehende Verrechnung einzusetzen ⁽²⁾.

4. DURCHFÜHRUNG DER MASSNAHMEN ZUR REGULIERUNG DER MILCHERZEUGUNG

4.1. Die garantierten Referenzmengen, die im Verhältnis zur Nachfrage zunächst zu hoch angesetzt worden waren, wurden vom Rat seit der Einführung der Quotenregelung schrittweise verringert (siehe Anhang IV).

Entwicklung von Erzeugung und Quoten

4.2. Für eine vorläufige Bilanz wird untersucht, ob die Quoten, insbesondere die für die Lieferungen an die

⁽¹⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1990 zusammen mit den Antworten der Organe, ABL C 324 vom 13.12.1991, S. 59.

⁽²⁾ Veröffentlichung des aktualisierten Wortlauts der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABL C 80 vom 25. März 1991, S. 4.

Molkereien, auf die der größte Anteil der Erzeugung entfällt, im Laufe der aufeinanderfolgenden Milchwirtschaftsjahre zur Eindämmung der Erzeugung führten.

4.3. Nach dem ersten Wirtschaftsjahr, in dem die Regelung angewandt wurde (1984/85), lagen die Lieferungen stets über den für die ganze Gemeinschaft festgelegten Gesamtgarantiemengen, gingen jedoch von 99,2 Mio Tonnen im ersten Wirtschaftsjahr auf 93,3 Mio Tonnen (Spanien und Portugal ausgenommen) im siebten Wirtschaftsjahr (1990/91) zurück. Der Erzeugungsrückgang konzentrierte sich auf das vierte (1987/88) und fünfte Wirtschaftsjahr (1988/89), in denen die Quoten herabgesetzt und gleichzeitig Maßnahmen für die endgültige Aufgabe oder die vorübergehende Aussetzung der Milcherzeugung zur Anwendung kamen. Seitdem läßt sich bis 1991 eine fast völlige Stabilisierung der Gemeinschaftserzeugung feststellen.

4.4. Im Hinblick auf die jeweiligen Quotenüberschreitungen läßt sich feststellen, daß diese im fünften Wirtschaftsjahr (1988/89) wesentlich höher sind als in den Zeiträumen vor- oder nachher (siehe die Graphik in Anhang V).

4.5. Im sechsten Wirtschaftsjahr, d. h. 1989/90, erreichten die Lieferungen 98,7 Mio Tonnen (Spanien eingeschlossen), während sich die verfügbaren Gesamtgarantiemengen auf 97,7 Mio Tonnen beliefen. Es ist jedoch festzustellen, daß die Überschreitung der Höchstmenge doppelt so hoch gewesen wäre, wenn die Maßnahmen des „Nallet-Pakets“ ⁽³⁾ am Ende des Wirtschaftsjahres 1989/90 nicht zu einer einprozentigen Erhöhung der in den Mitgliedstaaten verfügbaren Mengen geführt hätten.

Nichtanwendung der Regelung durch einige Mitgliedstaaten

4.6. Der Hof stellt fest, daß die Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung durch die Mitgliedstaaten mit den großen Milcherzeugungsgebieten, insbesondere im Norden der Gemeinschaft, verhältnismäßig streng angewandt werden. Demgegenüber wird die Quotenregelung in Spanien, Griechenland und Italien nur bruchstückhaft angewandt (siehe Ziffer 4.55).

Preismaßnahmen

4.7. Die Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung, deren Hauptelement die Quotenregelung ist, spiegeln den Willen des Gesetzgebers wider, die Milcherzeugung mengenmäßig zu begrenzen oder gar zu verringern, ohne

⁽³⁾ Siehe Fußnote ⁽¹⁾ auf Seite 15.

dabei notwendigerweise die Gemeinschaftspreise senken zu müssen. Die seit Einführung der Quotenregelung im Jahre 1984 weiterhin für jedes Wirtschaftsjahr festgesetzten Richtpreise blieben ungefähr auf dem gleichen Niveau, nämlich 278,4 ECU pro Tonne für die Wirtschaftsjahre 1985/86 bis 1989/90 und 268,1 ECU pro Tonne seit dem Wirtschaftsjahr 1991/92. So blieben die den Erzeugern gezahlten Milchpreise von 1984 bis 1987 in den meisten Mitgliedstaaten stabil. Demgegenüber war im Laufe des Zeitraums 1988-1989 in den Beneluxstaaten, in der Bundesrepublik Deutschland, in Dänemark und in Irland eine erhebliche Preissteigerung zu verzeichnen. In diesem Zeitraum lagen die den deutschen, dänischen und luxemburgischen Erzeugern gezahlten Milchpreise gar über dem Milchrichtpreis. In den Jahren 1990 und 1991 fielen die den Erzeugern gezahlten Preise in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Italien wieder unter den Richtpreis (siehe Anhang VIII). Bei den an die Erzeuger gezahlten Preisen bestehen von Land zu Land Unterschiede, die mitunter sehr groß sein können: Im Jahre 1990 verzeichnete man in Italien mit 34,48 ECU pro 100 kg den höchsten Preis, während die Erzeuger in Irland mit 22,14 ECU pro 100 kg den niedrigsten Preis erzielten. Diese Unterschiede beim Preisniveau werden hauptsächlich durch den Selbstversorgungsgrad der Mitgliedstaaten bei Milcherzeugnissen beeinflusst. Im allgemeinen sind die den Erzeugern gezahlten Preise in Irland, einem Überschuß- und Ausfuhrland von Milcherzeugnissen, am niedrigsten, während sie in Italien, einem Land, das seinen Bedarf an Milcherzeugnissen nicht deckt und auf Einfuhren angewiesen ist, das höchste Niveau erreichen. Im Hinblick auf die im Laufe der Jahre zu verzeichnenden Schwankungen der den Erzeugern gezahlten Preise läßt sich feststellen, daß die Preise bei steigenden Butter- und Magermilchpulver-Lagerbeständen der Gemeinschaft sinken und umgekehrt.

Lockerung der Quotenregelung

4.8. An der Quotenregelung wurden nach und nach Änderungen vorgenommen, um die mit ihr verbundenen Zwänge zu verringern, was insbesondere zu einer Lockerung der Gemeinschaftsregelung zugunsten von an nationale Erfordernisse angepaßten Systemen führte sowie zu einer Verwässerung der Abschreckungswirkung der Zusatzabgabe.

Lockerung der Gemeinschaftsregelung zugunsten von an nationale Erfordernisse angepaßten Systemen

4.9. Diese Lockerung der Quotenregelung ist unter zwei Aspekten zu betrachten, nämlich unter dem der Komplexität der Regelung und ihrer uneinheitlichen Auslegung sowie unter dem der Anpassung der Quotenregelung an die nationalen Erfordernisse.

Komplexität und uneinheitliche Auslegung der Bestimmungen

4.10. Die schon zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Sonderberichts Nr. 2/87 des Hofes äußerst komplizierten

gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften waren Gegenstand von Ergänzungen und Anpassungen ⁽¹⁾, welche die Umsetzung der Regulierung der Milcherzeugung noch weiter

⁽¹⁾ Seit 1986 wurden mehrere erhebliche Änderungen an der Quotenregelung vorgenommen. Der ursprünglich im Jahre 1984 festgesetzte Gesamtumfang der Garantiemengen wurde 1986, dann 1987 und erneut 1991 verringert. In den Jahren 1986 und 1991 erstellte der Rat in Verbindung mit der Quotenherabsetzung ein Beihilfeprogramm für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung und im Jahre 1987 ein Programm für Vergütungen bei der vorübergehenden Aussetzung eines Teils der Quoten.

Andererseits wurden im Jahre 1989 aus zwei Gründen zusätzliche Quoten zugeteilt:

a) Zum einen wurden infolge eines Urteils des Gerichtshofes 600 000 Tonnen an eine bestimmte Erzeugerkategorie vergeben, die unter dem Begriff „SLOM“ (aus dem niederländischen „slachtoffers omschakeling“ = Opfer der Umstellung) bekannt ist. Diese Erzeuger hatten sich in der Vergangenheit zur Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen oder zur Umstellung der Milchkuhbestände verpflichtet (siehe Ziffer 4.11) und waren nicht berücksichtigt worden, als bei der Einführung der Quotenregelung individuelle Quoten zugeteilt wurden.

b) Zum anderen führten vier unter der Bezeichnung „Nallet-Paket“ bekannte Verordnungen vom 11. Dezember 1990 zu einer Erhöhung der den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Gesamtmengen um 1 % oder 1 039 886 Tonnen. Dies geschah durch die Zuteilung zusätzlicher Quoten in Höhe von einem Prozent der Gesamtgarantiemengen der Gemeinschaft an bestimmte „vorrangige“ Erzeuger. Es ist hervorzuheben, daß diese Gesamtgarantiemengen zur selben Zeit einerseits um 1 % herabgesetzt und andererseits um 1 % wieder heraufgesetzt wurden; da gleichzeitig mit der endgültigen Herabsetzung der Quoten um 1 % der Anteil der vorübergehend auszusetzenden Mengen von 5,5 % auf 4,5 % verringert wurde, blieben die tatsächlich zur Verfügung stehenden individuellen Quoten unverändert.

Im Dezember 1990 wurde die Gesamtgarantiemenge für den Zeitraum vom 1. April 1991 bis zum 31. März 1992 um 6 599 880 Tonnen erhöht, um der deutschen Vereinigung Rechnung zu tragen. Im Juni 1991 wurden die insgesamt garantierten Referenzmengen aller Mitgliedstaaten linear um 2 % verringert, um auf die Marktentwicklung im Milchsektor zu reagieren; für diese lineare Verringerung wurde während eines Zeitraums von fünf Jahren eine Vergütung von jährlich 10 ECU/100 kg, d. h. insgesamt 0,5 ECU/kg, gezahlt. Aufgrund einer zur selben Zeit getroffenen anderen Entscheidung erhalten die SLOM-Erzeuger infolge verschiedener Urteile des Gerichtshofes, insbesondere von Dezember 1990, das Recht auf eine individuelle Referenzmenge bzw. auf die Anhebung dieser Referenzmenge. Gleichzeitig wurde ein zweites Gemeinschaftsprogramm zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung eingesetzt, mit dem Ziel, den jüngsten Urteilen des Gerichtshofes Genüge zu tun, ohne die Gesamtgarantiemenge zu erhöhen. Mit diesem Programm wird daher angestrebt, bei Milcherzeugern individuelle Referenzmengen anzukaufen, die bis zu ein Prozent der Gesamtgarantiemenge, d. h. gemeinschaftsweit rund 1 Mio Tonnen, ausmachen. Dieser Quotensatz wird für erforderlich gehalten, um den oben genannten SLOM-Erzeugern die zusätzlichen individuellen Referenzmengen zuteilen zu können, auf die sie nach den jüngsten Urteilen des Gerichtshofes Anspruch haben.

Die Sanktionsverfahren bei Überschreitung eines Referenzfettgehalts der gelieferten Milch wurden ebenfalls seit 1986 mehrmals geändert.

erschweren. Die Komplexität der Quotenregelung steigert sich regelmäßig durch zusätzliche Maßnahmen, wie z. B. die Programme für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung, die sich die einzelnen Mitgliedstaaten oft nach Maß zuschneiden (siehe Anhang XXIV, Ziffer 5), oder die Mobilität der Quoten mit Hilfe der verschiedenen Übertragungsarten. Die Vielzahl der von den Mitgliedstaaten in allen möglichen Varianten „à la carte“ angewandten Gemeinschaftsmaßnahmen ist nur der sichtbare Ausdruck für die Komplexität der Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung, die einmal auf Erleichterungen und ein anderes Mal auf Beschränkungen hinausliefen (siehe Ziffern 4.12 — 4.15).

4.11. Die große Zahl der eingereichten Klagen zeigt einerseits, daß es für die Milcherzeuger um einen hohen Einsatz geht, und andererseits, daß die Anwendung der Rechtsvorschriften genügend Auslegungsspielraum ließ, um Vorabentscheidungen zu begründen. Neben den von den nationalen Gerichtshöfen verkündeten Urteilen hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften etwa 30 Streitfälle entschieden, die zum größten Teil die Zuteilung von individuellen Referenzmengen betrafen. Die Entscheidungen des Gerichtshofes bezüglich der SLOM-Fälle ⁽¹⁾ (siehe Ziffer 4.65) hatten erhebliche Auswirkungen auf das Quotensystem, und zwar insofern, als den SLOM-Erzeugern nachträglich rund eine Million Tonnen vorbehalten werden mußte. Zum 29. Januar 1992 waren 102 von natürlichen oder juristischen Personen eingereichte Klagen noch beim Gerichtshof anhängig. Im übrigen hat der Gerichtshof den SLOM-Erzeugern das Recht auf Schadenersatz und Zinszahlungen zuerkannt. So hat er die Gemeinschaft in seinem Urteil vom 19. Mai 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-104/89 und C-37/90 zur Behebung des von den SLOM-Erzeugern erlittenen Schadens verurteilt, der darauf beruht, daß diese Erzeuger nicht schon bei Einführung der Quotenregelung im Jahre 1984 über eine Referenzmenge verfügen konnten. Es gingen etwa 800 Anträge auf Schadenersatz und Zinszahlungen bei der Kommission ein ⁽²⁾.

Anpassungen der Regelung an die nationalen Erfordernisse der Mitgliedstaaten

4.12. Die Grundsätze der Regelung sind relativ einfach, doch ist ihre konkrete Umsetzung allmählich immer komplizierter geworden. Für die ursprüngliche Zuteilung der individuellen Quoten wurden in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ⁽³⁾ zum einen Bezugszeiträume

und zum anderen Höchstgrenzen für die individuellen Quoten der einzelnen Mitgliedstaaten in Form von Gesamtgarantiemengen festgesetzt (einerseits für die Lieferungen, für die die jeweilige Gesamtgarantiemenge direkt aus der Grundverordnung hervorgeht, andererseits für die Direktverkäufe ⁽⁴⁾).

4.13. Die Bestimmungen wurden mehrfach geändert. Erste Änderungen wurden zwischen 1984 und 1986 vorgenommen, um die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Anpassung und Abstufung der Quoten zugunsten bestimmter Erzeugerkategorien zu erweitern; weitere Änderungen, die seit 1984 mehrmals erfolgten, dienten zur Herabsetzung oder Erhöhung der Gesamtgarantiemengen der Mitgliedstaaten, zu denen eine von der Gemeinschaft verwaltete Reserve hinzuzurechnen ist (siehe Anhang VII).

4.14. Von Anfang an und später in unterschiedlichster Form wurden in die bereits genannte Verordnung (EWG) Nr. 857/84 Maßnahmen einbezogen, die die Mitgliedstaaten ermächtigten, einzelstaatliche Programme zur Förderung der Aufgabe der Milcherzeugung und zur Umverteilung der Quoten auf als vorrangig eingestufte Landwirte durchzuführen. Die Mitgliedstaaten haben diese Möglichkeiten zum Ankauf und zur Umverteilung von Quoten in sehr unterschiedlichem Maße eingesetzt (siehe Anhang XXV). Sie können Quoten ankaufen, indem sie den Erzeugern, die sich zur teilweisen oder vollständigen Aufgabe ihrer Milcherzeugung verpflichten, eine Prämie zahlen, welche einmalig oder in Tranchen überwiesen werden kann. Die so frei gewordenen Referenzmengen werden gegebenenfalls der nationalen Reserve zugeschlagen, damit sie nach den zuvor zu diesem Zweck festgelegten Kriterien neu verteilt werden können.

4.15. Das Konzept des abgabepflichtigen Mitgliedstaats wurde in dem Moment Wirklichkeit, als Bestimmungen eingeführt wurden, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Überschreitungen und nicht vollständige Ausschöpfungen der Quoten für Lieferungen durch die einzelnen Erzeuger auf verschiedene Weise zu verrechnen und dem Gemeinschaftshaushalt für die beiden ersten Anwendungsperioden der Quotenregelung nur allein die Abgabe zu zahlen, die der Überschreitung der nationalen Referenzgarantiemenge entsprach. Im übrigen erhielten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die erhobene Zusatzabgabe für die Finanzierung von einzelstaatlichen Programmen für die Aufgabe der Milcherzeugung oder die Umstrukturierung der Milcherzeugung zu verwenden, wenn die Höchstmengen des jeweiligen Mitgliedstaates insgesamt nicht überschritten wurden ⁽⁵⁾. Durch diese Bestimmungen wird der Vorrang verstärkt, welcher der nationalen Verantwortung eingeräumt wurde. Dies führt dazu, daß

⁽¹⁾ SLOM = Slachtoffers omschakeling.

⁽²⁾ Direkt nach dem Urteil des Gerichtshofes hatte der Rat die an die SLOM-Erzeuger zu zahlenden Entschädigungen auf 200 bis 500 Mio ECU veranschlagt. Im August 1992 schätzen die Kommissionsdienststellen diese Entschädigungen auf etwa 100 Mio ECU.

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968, ABl. L 148 vom 28.6.1968, S. 13.

Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Zusatzabgabe, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 13.

⁽⁴⁾ Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse
— Anhang, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 13.

⁽⁵⁾ Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, siehe Artikel 9 Absatz 4, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 13.

sich die geographische Verteilung der Milcherzeugung festigt, anstatt sich in den Regionen zu entwickeln, in denen dies wirtschaftlich am ehesten gerechtfertigt wäre. So kann es bestenfalls innerhalb der Mitgliedstaaten zu einer regionalen Spezialisierung kommen.

Verwässerung der Abschreckungswirkung der Zusatzabgabe

4.16. Der Hof hat festgestellt, daß die Verwässerung der Abschreckungswirkung der Zusatzabgabe auf die Fortführung des allgemeinen Verrechnungsverfahrens und die Auswirkung der Zusatzabgabe auf die einzelnen Erzeuger zurückzuführen ist sowie auf die Art und Weise, in der Referenzmengen zwischen Direktverkäufen und Lieferungen übertragen werden; weitere Gründe sind die Verzögerungen bei der Einziehung der Abgabe, die unzureichende Berichtigung bei Überschreitung des Fettgehalts und die Mobilität der Quoten.

Fortführung des allgemeinen Verrechnungsverfahrens und Auswirkung der Zusatzabgabe für die einzelnen Erzeuger

4.17. Die im Jahre 1985 vorläufig eingeführte Bestimmung ⁽¹⁾, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, die von Erzeugern oder Käufern nicht genutzten Referenzmengen Erzeugern oder Käufern desselben Gebiets und gegebenenfalls auch anderer Gebiete zuzuteilen, wurde mehrmals verlängert. Das ursprünglich aufgrund der Anpassungsschwierigkeiten der Erzeuger an die neue Quotenregelung auf das erste Wirtschaftsjahr (1984/85) beschränkte sogenannte „Artikel-4a-Verfahren“ wurde noch 1985 auf das zweite Wirtschaftsjahr, 1987 auf die drei folgenden Wirtschaftsjahre ⁽²⁾ und 1988 ⁽³⁾ bis zum Auslaufen der Regelung (1992) verlängert. Diese Bestimmung erhielt also einen dauerhaften und strukturellen Charakter, „da sie bei bestimmten Situationen ein flexibles

Vorgehen ermöglicht“ ⁽⁴⁾. Sie kommt sowohl bei Lieferungen als auch bei Direktverkäufen zur Anwendung und kann in Abhängigkeit von bestimmten Kriterien differenziert werden (besondere Lage verschiedener Kategorien von Abgabepflichtigen oder bestimmter Regionen). Das so vom Rat immer wieder erneuerte Verfahren nach Artikel 4a hat mehrere Auswirkungen im Hinblick auf das ursprüngliche Ziel der Regulierung der Milcherzeugung. Allgemein betrachtet wurde und wird es den Mitgliedstaaten aufgrund des Wortlauts der Bestimmung in der geänderten Fassung von 1987 ⁽²⁾ und danach 1989 ⁽⁵⁾ ermöglicht, die von den Erzeugern oder Käufern zu zahlende Zusatzabgabe auf die Überschreitung der Gesamtgarantiemenge, d. h. der nationalen Quote, zu beschränken. Man entfernt sich also völlig vom Konzept der individuellen Quote, d. h. von der Vorstellung, die bei der Einführung der Quoten ursprünglich zugrunde gelegen hatte und mit der die Milcherzeuger in die Verantwortung genommen werden sollten, indem ihnen im Falle einer Überschreitung eine Geldbuße, die Zusatzabgabe, auferlegt wurde. Da nun aber die Verrechnung der Überschreitungen mit den nicht voll ausgeschöpften Quoten möglich ist, wurde die Auswirkung der Zusatzabgabe abgeschwächt.

4.18. In seinem Sonderbericht Nr. 2/87 über die Quoten-/Zusatzabgaberegulation hatte der Hof aufgezeigt, daß die Anwendung des Grundsatzes der nationalen Quotenverrechnung (siehe Ziffer 4.17) in Verbindung mit Formel B (Käuferquote) eine erhebliche Abschwächung der Abschreckungswirkung der Zusatzabgabe im Falle einer Überschreitung zur Folge hatte. Aus der Kombination dieser Verfahren resultierte nämlich eine „Verwässerung“ der Abgabe (siehe Anhang XXII), die sich in einer Herabsetzung des von den Erzeugern mit Quotenüberschreitungen letztendlich tatsächlich zu zahlenden Abgabesatzes niederschlug.

4.19. Die konkrete Anwendung von Artikel 4a ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat deutlich verschieden (siehe Anhang XXVI). In den meisten Mitgliedstaaten erfahren die Erzeuger ihre endgültige Quote erst am Ende des Milchwirtschaftsjahres. Einige Mitgliedstaaten haben ein System zur Vorhersage der am Ende des Wirtschaftsjahres möglicherweise zu verteilenden Verrechnungsquoten eingerichtet. Dies ist insbesondere in Dänemark der Fall, wo ein solches Vorhersagesystem eingesetzt wurde, um die Gefahr einer Überschreitung der um die Verrechnungsquoten vergrößerten individuellen Referenzmenge auf ein Minimum zu reduzieren. In den Mitgliedstaaten, in denen die Verrechnung im Rahmen eines Systems erfolgt, das bestimmte vorrangig zu berücksichtigende Erzeuger begünstigt, besteht die Tendenz, daß diese Erzeuger ihre individuelle Referenzmenge in Höhe des Verrechnungsanteils überschreiten, mit dessen Zuteilung am Ende des Milchwirtschaftsjahres sie rechnen.

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 68 vom 8.3.1985, S. 1.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 774/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84, ABl. L 78 vom 20.3.1987, S. 3.

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1110/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84, ABl. L 110 vom 29.4.1988, S. 28.

⁽⁴⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1110/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 — zweiter Erwägungsgrund, ABl. L 110 vom 29.4.1988, S. 28.

⁽⁵⁾ Verordnung (EWG) Nr. 764/89 des Rates vom 20. März 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84, ABl. L 84 vom 29.3.1989, S. 2.

4.20. Der Verwässerungseffekt wurde zum Teil durch die im Jahre 1987 eingeführte ⁽¹⁾ und ab dem Wirtschaftsjahr 1986/87 geltende Änderung der Abgabeberechnung korrigiert. Es handelt sich im Fall von Formel B um die Einsetzung des sogenannten „dänischen“ Systems, d. h. die Verteilung der nicht ausgeschöpften Referenzmengen der Erzeuger innerhalb der Molkereien (Käufer) nach Maßgabe der Quoten der Erzeuger mit Überproduktion. So zahlen nur die Erzeuger die Abgabe, die ihre Quote relativ am stärksten überschritten haben. Darüber hinaus wurden in derselben Änderungsverordnung und danach im Jahre 1988 ⁽²⁾ bestimmte Berichtigungsmaßnahmen vorgesehen, um die höchsten Überschreitungen mit einem „Abgabenaufschlag“ zu belegen.

4.21. In Italien und in Belgien wurde der Abschreckungscharakter der Zusatzabgabe für die Milcherzeuger für eines der ersten Wirtschaftsjahre beseitigt, und zwar insofern, als der Mitgliedstaat diese Abgabe nach langem Zögern aus seinem nationalen Haushalt zahlte. Außerdem wälzten die Mitgliedstaaten die beim Rechnungsabschluß im Zusammenhang mit der Zusatzabgabe vorgenommenen Berichtigungen im allgemeinen nicht auf die Erzeuger ab.

Übertragungen von Referenzmengen von den Direktverkäufen auf die Lieferungen

4.22. Neben ihren Quoten für „Lieferungen“ haben die Mitgliedstaaten die ihnen durch die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zugeteilten Quoten für „Direktverkäufe“ auf die Erzeuger verteilt. Wie oben erwähnt, ist ihre Größenordnung gegenüber den Lieferungen beschränkt (rund 3 % der Milcherzeugung); außerdem herrscht Unklarheit über die tatsächlichen Beträge der Direktverkäufe, und diese werden unzureichend kontrolliert. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sehen vor, daß Übertragungen zwischen den beiden Arten von Quoten in folgenden beiden Fällen vorgenommen werden können:

a) Gemäß einer bereits ab 1985 geltenden Bestimmung ⁽³⁾ (Verordnung (EWG) Nr. 804/68 Artikel 5c) kann die Kommission auf Antrag der Mitgliedstaaten die nationalen Quoten für Lieferungen einerseits und für Direktverkäufe andererseits anhand objektiver Daten „anpassen“, um den strukturellen Veränderungen Rechnung zu tragen, die diese beiden Arten des Absatzes von Milch durch die Erzeuger beeinflussen. Seit 1985 wurden mehrere Verordnungen zur Anpassung verabschiedet, was zu Nettoübertragungen von

verfügbaren Mengen an Direktverkäufen auf die Lieferungen führte. Diese aufeinanderfolgenden Übertragungen sind offensichtlich zumindest teilweise ein Hinweis darauf, wie großzügig die Quoten für Direktverkäufe ursprünglich festgesetzt worden waren; ferner wird damit auch die absinkende Tendenz dieser Quoten verdeutlicht.

b) Gemäß einer ebenfalls im Jahre 1985 eingeführten Bestimmung ⁽⁴⁾ (Verordnung (EWG) Nr. 857/84, Artikel 6a) wird den einzelnen Erzeugern, die über zwei Referenzmengen (für die Lieferungen und für den Direktverkauf) verfügen, zur Berücksichtigung der Änderung ihrer Vermarktungsbedürfnisse durch Entscheidung der zuständigen nationalen Behörden eine Erhöhung einer der beiden Referenzmengen innerhalb eines Zwölfmonatszeitraums bewilligt, wobei die andere Referenzmenge entsprechend herabgesetzt wird. Die Verordnung sieht eine Verbuchung der damit verbundenen Bewegungen in der nationalen Reserve vor, die die Mitgliedstaaten innerhalb der beiden großen Kategorien bilden müssen. Dieses Verfahren wird in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgelegt, doch dient es ihnen im allgemeinen als Mittel zur Verringerung ihrer Überschreitung der Gesamtgarantiemenge für die Lieferungen. Auch dies führt zu einer geringeren Auswirkung der individuellen Quoten.

4.23. Der Fall Griechenlands veranschaulicht deutlich die Unsicherheit bezüglich des Umfangs der anfangs als spezifische Quote zugeteilten Direktverkäufe. Für das Wirtschaftsjahr 1984/85 wurde die Gesamtgarantiemenge für Lieferungen auf 472 000 Tonnen festgesetzt, die für Direktverkäufe auf 116 000 Tonnen. Die Kommission hat gemäß den Bestimmungsbestimmungen ⁽⁵⁾ 110 000 Tonnen der spezifischen Gesamtgarantiemenge für Direktverkäufe in mehreren Stufen auf die Gesamtgarantiemenge für Lieferungen übertragen. So beliefen sich die beiden Gesamtgarantiemengen für das Wirtschaftsjahr 1991/92 unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich beschlossenen Herabsetzungen auf 525 985 Tonnen bzw. 4 528 Tonnen. Diese Übertragungen wurden von der Kommission nur sehr zögernd vorgenommen, insbesondere die letzte Übertragung ⁽⁶⁾.

4.24. Ein ähnlicher Fall wie in Griechenland liegt in Spanien vor. Dort wurde die Gesamtgarantiemenge für

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 773/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68, ABl. L 78 vom 20.3.1987, S. 1.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 744/88 des Rates vom 21. März 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68, ABl. L 78 vom 23.3.1988, S. 1.

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1298/85 des Rates vom 23. Mai 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68, ABl. L 137 vom 27.5.1985, S. 137.

Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968, Artikel 5c Absatz 7 Unterabsatz 2, ABl. L 148 vom 28.6.1968, S. 13.

⁽⁴⁾ Verordnung (EWG) Nr. 590/85 des Rates vom 26. Februar 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84, ABl. L 68 vom 8.3.1985, S. 68.

Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, Artikel 6a, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 13.

⁽⁵⁾ Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 — Artikel 5c Absatz 7, ABl. L 148 vom 28.6.1968, S. 13.

⁽⁶⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3296/89 der Kommission vom 31. Oktober 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2033/85 zur Anpassung der in Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates und in Artikel 6a der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vorgesehenen Gesamtgarantiemengen für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 320 vom 1.11.1989, S. 45.

Direktverkäufe von 750 000 Tonnen im Jahre 1986 auf 527 500 Tonnen im Jahre 1989 herabgesetzt. Diese Übertragungen ermöglichten es, die in den Gemeinschaftsverordnungen verfügten Kürzungen der Gesamtgarantiemengen für Lieferungen zum größten Teil auszugleichen. Die Übertragungsentscheidungen ergingen vor einem unsicheren Hintergrund, da die spanischen Behörden den Milcherzeugern keine individuellen Referenzmengen für den Direktverkauf zugeteilt haben. Die verfügbaren statistischen Daten zeigen für das Wirtschaftsjahr 1989/90, daß die Direktverkäufe die dafür vorgegebene Gesamtgarantiemenge um rund 27 000 Tonnen überschritten ⁽¹⁾. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahre 1992 wurde jedoch von Spanien noch keinerlei Zusatzabgabe eingezogen. Die Milcherzeuger, die Direktverkäufe tätigen, können im übrigen für eine Überschreitung auf nationaler Ebene nicht verantwortlich gemacht werden, solange ihnen keine individuellen Referenzmengen für den Direktverkauf zugeteilt wurden, was die spanischen Behörden bis heute versäumt haben.

4.25. Die Bilanz der von der Kommission beschlossenen Übertragungen zeigt (siehe Anhang III), daß die meisten Mitgliedstaaten das in Ziffer 4.22 a) beschriebene Verfahren angewandt haben.

4.26. Artikel 6a der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 wird mehr und mehr als Mittel dazu eingesetzt, die Auswirkung der Zusatzabgabe im Milchsektor zu beschränken. Die Mitgliedstaaten sind versucht, diesem Verfahren gegenüber dem in Ziffer 4.22 a) erwähnten Verfahren der endgültigen Übertragungen, das zwangsläufig schwerfällig und verbindlich ist, den Vorzug zu geben; außerdem liegt es im Interesse der Erzeuger und der Käufer, eher das System der vorläufigen Übertragungen als das der endgültigen Übertragungen anzuwenden, da bei letzteren die Gefahr besteht, daß sie einen Teil ihrer Gesamtquoten an die nationale Reserve abtreten müssen, die schließlich an bevorzugte Erzeuger umverteilt wird. So ist der Anwendungsbereich von Artikel 6a wesentlich größer als ursprünglich vorgesehen. Die Umsetzung von Artikel 6a in den Mitgliedstaaten wird in Anhang XXIII beschrieben.

Verzögerungen bei der Einziehung der Einnahmen aus der Zusatzabgabe

4.27. Gemäß den Bestimmungen der Gemeinschaftsverordnung ⁽²⁾ müssen die Käufer und die Direktverkäufer

⁽¹⁾ Aus den jüngsten Meldungen der spanischen Behörden geht hervor, daß die Überschreitung möglicherweise noch darüber liegt.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 — Artikel 15 Absatz 4 und Artikel 16 Absatz 2, ABl. L 139 vom 4.6.1988, S. 12.

innerhalb von drei Monaten nach Ablauf jedes Zwölfmonatszeitraums den gegebenenfalls geschuldeten Betrag der Zusatzabgabe an die zuständige Stelle des Mitgliedstaats zahlen.

4.28. Von seltenen Ausnahmen abgesehen, erfolgte keine Zahlung der Käufer innerhalb der vorgesehenen Frist. In einigen Mitgliedstaaten sind die Käufer mit einem Teil der Zusatzabgabe mehrere Jahre im Zahlungsrückstand. Obwohl die Käufer den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten gegenüber Schuldner sind, setzen diese die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nicht zur Einziehung der Beträge innerhalb der vorgesehenen Fristen ein. Im allgemeinen verweigern die Käufer die Zahlung, solange sie die ihnen von den betroffenen Erzeugern geschuldeten Beträge noch nicht erhalten haben. In keinem Mitgliedstaat wurden besondere Verwaltungs- oder Strafmaßnahmen für den Fall festgesetzt, daß weder der Käufer noch der Erzeuger seine Schulden innerhalb der vorgesehenen Fristen bezahlt. Die Einrichtung von Verzugszahlungen zu Lasten des Erzeugers und gegebenenfalls des Käufers nach dem Muster der Verordnung (EWG) Nr. 1432/88 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen für die Mitverantwortungsabgabe auf Getreide (Artikel 4 Absatz 4) ⁽³⁾ würde sicherlich eine Zahlung der Zusatzabgabe innerhalb der vorgeschriebenen Fristen gewährleisten und die abschreckende Wirkung der Abgabe verstärken.

4.29. Die Kommission hat dadurch auf die zuständigen nationalen Stellen Druck ausgeübt, daß sie den größten Teil der Einnahmen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Zusatzabgaberegulierung hätten erhalten müssen, von den Vorschüssen abgezogen hat. Italien und die Bundesrepublik Deutschland haben Zweifel an der Berechtigung der Kommission zu diesem Abzug angemeldet und sie vor den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg zitiert. Das Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 1991 (Rechtssachen C-342/89 und C-346/89) bestätigt, daß die Kommission unter den angeführten Umständen die Vorschüsse an die Mitgliedstaaten kürzen kann. Die Tabelle in Anhang XX faßt den Stand der Zahlungsverzögerungen zum 15. Oktober 1991 zusammen.

Unzureichende Berichtigung der Überschreitung des Referenzfettgehalts

4.30. Die Kommission bestimmt „zur Feststellung der gelieferten oder gekauften Milchmengen die als repräsentativ angesehenen Eigenschaften der Milch, insbesondere

⁽³⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1432/88 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen für die Mitverantwortungsabgabe auf Getreide, ABl. L 131 vom 27.5.1988, S. 37.

ihren Fettgehalt“ (1). Übersteigt der Fettgehalt der gelieferten Milch in einem bestimmten Wirtschaftsjahr den Richtwert (2), so wird die gelieferte Milchmenge entsprechend einer festgelegten Formel erhöht. Diese Erhöhung kann eine Überschreitung der Quoten oder eine Erhöhung der bereits vorhandenen Überschreitung nach sich ziehen, folglich also dazu führen, daß der Betroffene einen höheren Zusatzabgabenbetrag zahlen muß oder der von ihm bereits zu zahlende Betrag steigt. Die Zusatzabgabe ist demnach nicht nur mit einem quantitativen Aspekt verbunden, sondern auch mit einem qualitativen Aspekt, der in der Erhebung einer Abgabe bei Überschreitung des als Richtwert festgesetzten Fettgehalts zum Ausdruck kommt.

4.31. Diese Bestimmung hat sich trotz zahlreicher Änderungen als schwer durchführbar erwiesen (3). Vereinfachend läßt sich feststellen, daß der betreffende Artikel schrittweise immer genauer gefaßt wurde und die Abrechnungsmodalitäten immer präziser wurden, daß er aber gleichzeitig immer weniger strenge Konsequenzen nach sich zog. Insbesondere sind folgende Punkte hervorzuheben:

- a) Die Klausel, die es dem betroffenen Erzeuger ursprünglich ermöglichte, der Erhöhung zu entgehen, wenn er nachweisen konnte, daß der festgestellte Unterschied eine normale Folge der Erzeugungsbedingungen war, wurde abgeschafft.
- b) Im Falle der Überschreitung des Fettgehalts wird nunmehr bei einer Abweichung des Fettgehalts um ein zehntel Gramm statt wie vorher um ein Gramm pro Liter eine Korrektur vorgenommen; auf der anderen Seite besteht die Sanktion darin, daß die Lieferungen proportional um 1,8 % pro zusätzliches Gramm Fett und nicht wie vorher um 2,6 % erhöht werden, was darauf hinausläuft, daß die Strafe selbst um rund 30 % verringert wird.
- c) Die ab 1989 erfolgende Berücksichtigung einer negativen Abweichung vom durchschnittlichen Referenzfettgehalt ermöglicht es, die Abweichungen vom Fettgehalt des als repräsentativ geltenden Jahres, die bei an denselben Käufer liefernden Erzeugern auftreten, miteinander zu verrechnen.

(1) Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 — Artikel 11 Buchstabe c, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 13.

(2) In Artikel 9 der Verordnung Nr. 1371/84 vom 16. Mai 1984 mit Durchführungsbestimmungen, der durch Artikel 12 der Verordnung Nr. 1546/88 vom 3. Juni 1988 mit Durchführungsbestimmungen ersetzt wurde (mit letzterer Verordnung wurde die erstgenannte Verordnung aufgehoben), werden einerseits die Modalitäten für die Bestimmung eines Referenzfettgehalts für gelieferte Milch festgelegt, wobei 1985/86 grundsätzlich der Referenzzeitraum ist und andererseits die Auswirkungen einer Erhöhung des Fettgehalts während eines späteren Wirtschaftsjahres festgesetzt.

(3) Verordnung (EWG) Nr. 1033/89 der Kommission vom 20. April 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 — fünfter Erwägungsgrund, ABl. L 110 vom 21.4.1989, S. 27.

4.32. Durch diese Entwicklung entsteht praktisch das Konzept eines nationalen Durchschnittsfettgehalts, und folglich wird durch die Verrechnungstechnik die Auswirkung einer möglicherweise aufgetretenen Überschreitung des Referenzfettgehalts auf der Ebene der einzelnen Erzeuger verringert. Diese Änderung führt zu einer Abschwächung der Verantwortlichkeit der Milcherzeuger, die zu Produktionsüberschüssen beitragen.

4.33. Die Prüfung der Durchführung der Regelung zum Fettgehalt ab dem ersten Wirtschaftsjahr, das man nach den kritischen Erfahrungen der ersten Jahre als „normal“ bezeichnen kann, dem Wirtschaftsjahr 1987/88, hat ergeben, daß bei der Umsetzung große Schwierigkeiten auftraten:

- a) In Frankreich haben die Behörden die Regelung bis zum Wirtschaftsjahr 1989/90 nicht durchgeführt, wobei sie sich auf die mit der Kommission geführten Verhandlungen zur Erzielung von Änderungen der Verordnung und auf die Schwierigkeiten bei der Feststellung des Referenzwerts der Käufer beriefen. Die Durchführung der Regelung ist zwar außerordentlich kompliziert, doch darf dies nicht als Rechtfertigung dafür dienen, daß die tatsächlichen Überschreitungen des Referenzfettgehalts im betrachteten Zeitraum, die der Interventionsstelle zumindest für das Wirtschaftsjahr 1988/89 bekannt waren, nicht gemeldet wurden. Dies führt dazu, daß die Wirksamkeit der Zusatzabgabe noch weiter beschränkt wird.
- b) In Italien ist die Regelung zum Fettgehalt gegenwärtig noch nicht in Kraft. Im übrigen würde ihre Durchführung in der Praxis Probleme aufwerfen, da die Qualitätsmerkmale der Milch von einer ganzen Reihe von Käufern nicht berücksichtigt werden.
- c) In den übrigen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Spanien und Griechenland wurde der Fettgehalt der Milch bei der Anlieferung in den Molkereien festgestellt. Die bereits vorhandenen Systeme eigneten sich also besser zur Durchführung der Bestimmungen in diesem Bereich, was jedoch nicht bedeutet, daß dabei keine Schwierigkeiten auftraten.

4.34. Wie sich anhand der Ergebnisse seit Einführung der Quotenregelung feststellen läßt, besteht eine Tendenz zur Erhöhung des Fettgehalts. Somit erscheint auch die abschreckende Wirkung der Erhöhung der gelieferten Milchmengen infolge der Überschreitung des Referenzfettgehalts zweifelhaft. In mehreren Mitgliedstaaten ergibt sich die in Form einer Zusatzabgabe verhängte Geldbuße einzig und allein dadurch, daß der Fettgehalt über den Referenzanteil hinaus erhöht wurde. In der gesamten Gemeinschaft ist die Gesamtmenge der Überschreitungen der Gesamtgarantiemengen zur Hälfte auf die Erhöhung des Fettgehalts zurückzuführen. Parallel zur mengenmäßigen Verringerung der Milcherzeugung ist nämlich die Erhöhung des Fettgehalts festzustellen, der im Zeitraum 1983 bis 1990 von 3,86 % auf 4,01 % des Milchgewichts angestiegen ist (siehe Anhang XIX). Diese Verbesserung der Milchqualität, die im übrigen erwünscht ist, entspricht jedoch einer

zusätzlichen Erzeugung von rund 178 000 Tonnen Butter, d. h. sie macht 10 % der Gesamtbuttererzeugung oder aber zwei Drittel der im Jahre 1990 erzeugten und in die Intervention verkauften Buttermengen aus. Diese Erhöhung des Fettgehalts entspricht rund 4 Mio Tonnen zusätzlicher Milch ⁽¹⁾ bei einer Gesamterzeugung von 109 Mio Tonnen (1990). Dabei ist die entsprechende Erzeugung von Magermilchpulver nicht berücksichtigt.

Mobilität der Quoten

4.35. Die Gesamtheit der Bestimmungen hinsichtlich unterschiedlicher Arten von Quotenübertragungen zwischen einzelnen Erzeugern führte tendenziell zu einer Verringerung der Wirksamkeit der Quotenregelung.

4.36. Die Mobilität der Quoten ist unter den Aspekten der endgültigen Übertragung oder der Verpachtung und der vorübergehenden Überlassung ordnungsrechtlich geregelt, nicht so sehr jedoch unter dem Aspekt der Umverteilung, die insbesondere im Rahmen von nationalen Umstrukturierungsprogrammen erfolgt. Gemäß dem Grundsatz, wonach eine Quotenübertragung mit einer Landübertragung einhergehen muß ⁽²⁾, ist der Kauf und der Verkauf individueller Quoten ohne Land verboten. Die Gemeinschaftsverordnung legt jedoch nicht fest, wie Verstöße gegen diese Regel bestraft werden sollen.

4.37. Bereits mit der Einführung der Quotenregelung ⁽³⁾ wurden die Bestimmungen für die Quotenübertragungen im Falle des Verkaufs, der Verpachtung oder der Vererbung eines gesamten Betriebs oder eines Teils eines Betriebs festgesetzt.

4.38. Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission wird „die zeitweilige Überlassung (...) spätestens (...) am 31. Juli jedes Zwölfmonatszeitraums der Zusatzabgabenregelung (...) registriert“. Für den vierten Zeitraum (1987/88) wurde diese Frist auf den 31. Dezember 1987 verschoben, und für den siebten Zeitraum (1990/91) verschob die Verordnung (EWG) Nr. 2333/90 der Kommission die letzte Frist auf den 30. September 1990.

(1) Gemäß der zur Berechnung der Abgabe für Butterlieferungen geltenden Äquivalenzmenge, 1 kg Butter = 22,5 kg Milch, Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 — Artikel 11, ABl. L 139 vom 4.6.1988, S. 12.

(2) Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 — neunter Erwägungsgrund, ABl. L 139 vom 4.6.1988, S. 12.

(3) Verordnung (EWG) Nr. 857/84, ergänzt durch die Verordnung 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 vom 18.5.1984, S. 11.

4.39. Im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden wird die Regelung der vorübergehenden Überlassungen, die auch als Leasing bezeichnet werden, nicht ordnungsgemäß angewandt. Einige Erzeuger, die ihre Milcherzeugung eingestellt haben, verleihen alljährlich ihre Quote an einen anderen Erzeuger. Diese Praxis der vorübergehenden Überlassungen, gegen welche die Kommission im April 1992 ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, führt dazu, daß Erzeuger weiterhin als erwerbstätig betrachtet werden, obwohl sie in Wirklichkeit nicht mehr selber an der Milcherzeugung beteiligt sind, sondern lediglich die durch die Quotenregelung geschaffene Rente in Anspruch nehmen.

4.40. Aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 763/89 des Rates kann dieser im Bedarfsfall nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages ⁽⁴⁾ die vorübergehenden Überlassungen begrenzen. In Anwendung dieses Verfahrens ⁽⁵⁾ wurden den SLOM-Erzeugern vorübergehende Überlassungen untersagt ⁽⁶⁾. Der Rat war nämlich der Ansicht, daß die SLOM-Quoten bestimmten restriktiven Bestimmungen unterworfen werden müssen, da sie nicht zu einer ungerechtfertigten Bevorteilung ihrer Empfänger führen dürfen, sondern die tatsächliche Erzeugung der SLOM-Erzeuger abdecken sollen.

4.41. Infolge des auf 500 000 Tonnen und vier Mitgliedstaaten (Spanien, Frankreich, Irland und Italien) beschränkten Gemeinschaftsprogramms zur Umstrukturierung der Milcherzeugung wurden Quoten frei; zu deren Umverteilung werden in der Verordnung (EWG) Nr. 1183/90 Kriterien für die Zuteilung von zusätzlichen individuellen Referenzmengen vorgegeben, die von den Mitgliedstaaten angepaßt werden können.

4.42. Aufgrund der Verpflichtung, die Quotenübertragungen an Landübertragungen zu binden, müssen alle Quotenübertragungen auf der Ebene der für die Verwaltung der Quotenregelung zuständigen nationalen Verwaltungen überwacht werden.

4.43. In einigen Mitgliedstaaten erfolgen die Quotenübertragungen jedoch auf Umwegen:

a) In den Niederlanden kann das Land, an das die Übertragung der Quoten zum Zeitpunkt der Transak-

(4) „Der Rat erläßt während der beiden ersten Stufen einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen, unbeschadet seiner etwaigen Empfehlungen.“

(5) Verordnung (EWG) Nr. 764/89 des Rates vom 20. März 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 über Grundregeln für die Anwendung der Abgabe gemäß Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 im Sektor Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 84 vom 29.3.1989, S. 2.

(6) Siehe Fußnote ⁽¹⁾ auf S. 16.

tion gebunden war, bereits ein Jahr nach dem Erwerb ohne Quote rückübertragen oder weiterverkauft werden. Anhand des Preisunterschieds zwischen dem Land mit Quoten und dem Land ohne Quoten läßt sich der eigentliche Wert der Quoten gut einschätzen. So haben die Milcherzeuger in der Vergangenheit für jeden durch die Quote abgedeckten Liter je nach Region einen Preis bezahlt, der bis zu sechsmal so hoch war wie der Preis, den sie von den Molkereien für ihre Lieferungen je Liter erhalten haben. Ist der Wert der Quote im Vertrag über eine entsprechende Transaktion getrennt aufgeführt, kann der Milcherzeuger den Preis für den Quotenwerb in einem Fünfjahreszeitraum sogar steuerlich absetzen.

- b) Im Vereinigten Königreich ist das Verfahren für die Übertragung von Quoten ohne Landübertragung ähnlich. Zunächst genügt es, einen Teil eines Betriebs mit einer daran gebundenen individuellen Referenzmenge zu verpachten oder zu verkaufen. Frühestens zehn Monate später können die verkauften Länder dann ohne Quote auf den Verkäufer oder den Verpächter rückübertragen werden, sofern sie während dieser Zeit nicht für die Milcherzeugung genutzt wurden.

4.44. Um zu verhindern, daß zwischen Erzeugern Quotenübertragungen ohne Landübertragungen stattfinden, haben einige Mitgliedstaaten (die Bundesrepublik Deutschland, Irland, Luxemburg,...., jedoch nicht die Niederlande) im Falle der Verpachtung oder des Verkaufs von Land unentgeltliche Überlassungen von Quoten an die nationale Reserve eingeführt. In den ersten Jahren der Anwendung der Quotenregelung schlugen einige Mitgliedstaaten einen erheblichen Anteil der von solchen Transaktionen betroffenen Quoten der nationalen Reserve zu (in der Bundesrepublik Deutschland und in Luxemburg bis zu 80 %, in Belgien bis zu 90 %). In Irland müssen im Falle der Verpachtung und bis zum Wirtschaftsjahr 1989/90 im Falle des Verkaufs bis zu 25 % der übertragenen Quote unentgeltlich an die nationale Reserve abgetreten werden.

4.45. Um zu verhindern, daß sich die Milcherzeugung auf sehr kleine landwirtschaftliche Flächen konzentriert, d. h., daß bei den Quotenübertragungen kein Land übertragen wird, haben mehrere Mitgliedstaaten eine Höchstgrenze für die pro Hektar übertragbare individuelle Referenzmenge festgesetzt (5 000 Kilogramm pro Hektar in der Bundesrepublik Deutschland und in Luxemburg, 20 000 Liter pro Hektar in Belgien). Andere Mitgliedstaaten haben zur Herabsetzung der Zahl von Quotenübertragungen beschlossen, bei Landübertragungen, bei denen eine festgesetzte Mindestfläche nicht überschritten wird, z. B. fünf Hektar in Luxemburg, keine Quoten zu übertragen. In einigen Mitgliedstaaten können im Falle der Verpachtung Quotenübertragungen nur einmal im Jahr stattfinden, in anderen (z. B. in Irland) können sie mehrmals im Jahr, jedoch nur zu festen Zeitpunkten, vorgenommen werden.

4.46. Die Verschiedenartigkeit der Verwaltungsbestimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die die Quoten-

regelung tatsächlich anwenden, zeigt, daß die nationalen Behörden zum einen versucht haben, sich gegen eine Schwemme von Verwaltungsakten zu schützen und zum anderen bemüht waren, die Milcherzeuger dabei zu unterstützen, die Auswirkungen sowohl der Quoten selbst, als auch der im Falle einer Überschreitung fälligen Zusatzabgabe soweit wie möglich zu verringern.

4.47. Die Umverteilung auf der Grundlage einer nationalen Reserve führt in den meisten Fällen zur Begünstigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten schwächsten Erzeuger, indem ihnen zusätzliche individuelle Referenzmengen zugeteilt werden. Die Festsetzung von Mindestmengen für die Übertragungen läuft auf die Benachteiligung der Kleinerzeuger hinaus, die Festsetzung von Höchstmengen bewirkt, daß die Umstrukturierung zugunsten der leistungsfähigsten Erzeuger gebremst wird.

4.48. Im Hinblick auf die vorübergehenden Überlassungen sind in den Mitgliedstaaten ebenfalls unterschiedliche Durchführungsmaßnahmen festzustellen:

- a) Im Vereinigten Königreich kann jeder Erzeuger seine individuelle Referenzmenge mit Ausnahme von 5 000 Litern, die er behalten muß, für eine das Ende des Milchwirtschaftsjahres nicht überschreitende Dauer an einen anderen Erzeuger verpachten.
- b) In den Niederlanden gilt für die individuellen Referenzmengen, deren vorübergehende Überlassung für einen Zwölfmonatszeitraum ein Erzeuger lediglich seinem Käufer anbieten kann, eine absolute Mindestgrenze (10 000 kg) und eine absolute Höchstgrenze (75 000 kg).
- c) In Belgien sind vorübergehende Überlassungen insofern erlaubt, als die für Lieferungen zugeteilten individuellen Referenzmengen zwischen an denselben Käufer liefernden Erzeugern ausgetauscht werden können, solange die überlassenen Mengen bei den Erzeugern mit einer individuellen Referenzmenge von weniger als 300 000 Litern 35 000 Liter nicht überschreiten.
- d) In Irland sind die vorübergehenden Überlassungen auf einen Anteil der individuellen Referenzmenge des Erzeugers beschränkt, der die vorübergehende Überlassung lediglich seinem Käufer anbieten kann.
- e) In der Bundesrepublik Deutschland sind vorübergehende Überlassungen erst seit dem Milchwirtschaftsjahr 1990/91 erlaubt.
- f) In Dänemark und in Luxemburg wird die angebotene Möglichkeit der vorübergehenden Überlassung nicht angewandt.

g) In den übrigen Mitgliedstaaten können vorübergehende Überlassungen nicht stattfinden, da keine einzelstaatlichen Durchführungsbestimmungen vorliegen.

4.49. Die vorübergehenden Überlassungen müssen für jedes Wirtschaftsjahr, das am 1. April beginnt, spätestens am 31. Juli registriert werden ⁽¹⁾. In einigen Fällen erfolgte die definitive Registrierung der vorübergehenden Überlassungen entgegen dieser Bestimmung bis Dezember, d. h. bis drei Monate vor Ende des Milchwirtschaftsjahres.

4.50. Die vorübergehenden Überlassungen helfen den Erzeugern bei einer zweckmäßigen Planung ihrer jährlichen Milcherzeugung, und zwar sowohl denjenigen, die ihre individuelle Referenzmenge überlassen, als auch denjenigen, die sie vorübergehend erwerben. Falls keine vorübergehenden Überlassungen erlaubt sind, werden die nicht genutzten Referenzmengen dagegen nach dem nachträglichen Verrechnungsverfahren neu verteilt (siehe Ziffer 4.17 ff.). In diesem Fall wissen die Erzeuger bereits im voraus, daß sie am Ende des Wirtschaftsjahres in den Genuß einer unentgeltlichen Zusatzquote kommen werden, die ihnen im Rahmen der nachträglichen Verrechnung zugeteilt wird. So haben sie einen doppelten Vorteil: zum einen wird ein Teil der spekulativen Überschreitung der ursprünglichen individuellen Quote nicht durch die innerhalb der Regelung vorgesehene Zusatzabgabe bestraft, zum anderen ist diese Überschreitung, soweit sie durch eine im Rahmen der nachträglichen Verrechnung gewährte unentgeltliche Quote abgedeckt ist, sehr rentabel. Dagegen erfordert die vorherige und entgeltliche vorübergehende Überlassung eine bessere Planung der Erzeugung. Das Fehlen einer nachträglichen Verrechnung führt nämlich dazu, daß jede Überschreitung finanziell bestraft wird. Darüber hinaus verringert sich die Rentabilität der zusätzlichen Erzeugung aufgrund der für die vorübergehend erworbene Quote gezahlten Pacht (Kosten der sich aus der Quote ergebenden Rente). Die vorherige vorübergehende Überlassung nimmt die Erzeuger, die sich an die Bestimmungen der Regelung halten, in stärkerem Maße in die Verantwortung und schränkt Spekulationen auf nachträgliche Verrechnung ein.

Kontrollmaßnahmen

Verwaltungskriterien und Begleitung der verschiedenen Maßnahmen auf der Ebene der Kommission

4.51. Die Gemeinschaftsverordnungen verpflichten die Mitgliedstaaten, der Kommission eine ganze Reihe von Informationen in bezug auf die nationalen Maßnahmen zur Durchführung des Systems in den Mitgliedstaaten sowie die Zahlenangaben über die Anwendung der Quoten und insbesondere bestimmter Ordnungsbestimmungen zu übermitteln.

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68, ABl. L 139 vom 4.6.1988, S. 12.

4.52. Die Prüfung der Vorgänge bei der Kommission ermöglichte die Feststellung, daß die Mitgliedstaaten die nationalen Durchführungsverordnungen und die diesbezüglichen Änderungen weder systematisch noch innerhalb der vorgesehenen Fristen übermitteln. Daraus folgt, daß die Kommission davon allzu oft erst beim Rechnungsabschluß Kenntnis nimmt, d. h. zwei Jahre nach Beginn ihrer Anwendung. Unter diesen Umständen kann die Kommission die Verwaltung des Systems auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht vollständig und wirksam überwachen.

4.53. Die Kommission hat einen an die Mitgliedstaaten gerichteten Fragebogen ausgearbeitet, auf dem sie ihr, wie insbesondere in der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 Artikel 19 Absatz 3 vorgesehen, die Angaben über die Lieferungen und Direktverkäufe des jeweils gerade abgelaufenen Wirtschaftsjahrs übermitteln sollen. Diese Mitteilungen gehen in mehreren Fällen deutlich nach der Dreimonatsfrist nach Ablauf des Wirtschaftsjahres bei der Kommission ein: für das Wirtschaftsjahr 1990/91 hatten lediglich neun Mitgliedstaaten das Formular vor Ende 1991 eingereicht. Einige dieser Formulare waren im übrigen unvollständig. Allgemein werden die Fälle der Anwendung des Artikels 6a der weiter oben genannten Verordnung und das Verzeichnis der Käufer- und/oder Erzeugergemeinschaften der Kommission nicht übermittelt, ebensowenig wie die halbjährlichen Angaben über Lieferungen und Direktverkäufe (Verordnung (EWG) Nr. 1546/88, Artikel 19 Absatz 3 erster und dritter Gedankenstrich). Schließlich bleibt das Problem der Direktverkäufe, deren Mengen nur von fünf Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden. Diese Lage bestätigt, welche Schwierigkeiten die Kontrolle dieses Teils der Regelung, der von den Erzeugern leicht umgangen werden kann, den Mitgliedstaaten bereitet.

Kontrollmaßnahmen in den Mitgliedstaaten

4.54. Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 der Kommission, ersetzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission, treffen die Mitgliedstaaten „die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen,

- a) um die Erhebung der Abgabe sicherzustellen, insbesondere Kontrollmaßnahmen und Maßnahmen zur Unterrichtung der Betroffenen über die Verwaltungs- oder Strafmaßnahmen, mit denen die Nichtbeachtung der Vorschriften dieser Verordnung geahndet werden können;
- b) um die Fälle der vollständigen beziehungsweise teilweisen Aufgabe der Milcherzeugung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 zu regeln und zu überwachen, falls diese Bestimmung angewandt wird.“

4.55. In einigen Mitgliedstaaten (Spanien, Griechenland, Italien) wurden noch nicht allen Erzeugern individuelle Referenzmengen zugeteilt (siehe Ziffer 4.24), und die Quotenregelung wird durch das Fehlen von Kontrollen bzw. die fehlende Strenge bei der von den zuständigen Stellen dieser Mitgliedstaaten durchgeführten Überwachung und Kontrolle völlig unwirksam. Die von den Mitgliedstaaten tatsächlich eingesetzten Systeme, mit denen die Einhaltung der Bestimmungen bezüglich der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse kontrolliert werden soll, unterscheiden sich sowohl in ihrer Anlage als auch in ihrer Wirksamkeit:

a) In der Bundesrepublik Deutschland wird die Kontrolle durch die Streuung der Zuständigkeiten ziemlich erschwert. Die Kontrollstellen führen nämlich bei den Kontrollen an Ort und Stelle keine systematischen Vergleiche der verschiedenen Informationsquellen durch. Der Hof konnte die genauen Beträge der Milchlieferungen an die Käufer in der Bundesrepublik Deutschland anhand der ihm von den verschiedenen Stellen zur Verfügung gestellten Angaben nicht nachvollziehen. Diese Schwierigkeit liegt in der unterschiedlichen Zweckbestimmung der zu verschiedenen Zeitpunkten erfaßten Angaben begründet.

Die nationalen Kontrolleure führen ebenfalls keine materiellen Kontrollen durch, d. h. sie vergleichen die Eingänge nicht mit den Enderzeugnissen, um unter Berücksichtigung der Verarbeitungskoeffizienten zu prüfen, ob die Enderzeugnisse unter normalen Produktionsbedingungen der erfaßten Milch entsprechen. Bei den Kontrollen der Direktverkäufer treten wegen der unzureichenden Buchungseintragungen oft Schwierigkeiten auf. Die nationalen Kontrolleure prüfen bei den Begünstigten der Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung, ob die in den Verordnungen vorgesehenen Verpflichtungen erfüllt werden.

b) In Frankreich werden die Lieferungen an die Molkeereien nicht gründlich genug unter dem Aspekt der Materialbuchführung oder der materiellen Vergleiche untersucht, welche für die Kontrolle der tatsächlich erfaßten Milchmenge ganz offensichtlich von wesentlicher Bedeutung sind, insbesondere wenn die Molkeereien zu einer komplexen Wirtschaftsstruktur gehören (z. B. Gesellschaft mit Tochtergesellschaften in einem oder mehreren Mitgliedstaaten). Das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Direktverkäufe bietet keine angemessene Gewähr für eine ordnungsgemäße Finanzverwaltung entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften. Die Kontrollen der Vergütung bei der endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung ergeben eine unvollständige nationale Bilanz. Bestimmte Departements führen entweder keine Kontrollen durch oder haben auf die Erhebung des französischen Landwirtschaftsministeriums zu den Kontrollen nicht geantwortet. Auf lokaler Ebene wurde in einem von drei vom Hof besuchten Departements eine offensichtlich unzulängliche Lage festgestellt.

- c) In Dänemark und im Vereinigten Königreich sind Aufbau, Systematik, Planung und Dokumentation der Kontrollen im allgemeinen unter allen Aspekten der Regelung gut. Dieses System umfaßt eine strenge Kontrolle der verkauften Milchmengen und eine vollständige und rasche Erfassung der Zusatzabgabe.
- d) In Spanien sind die von den Dienststellen des SENPA ⁽¹⁾ durchgeführten Kontrollen der Begünstigten der Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung und der Begünstigten der Vergütung für die vorübergehende Aussetzung eines Teils der individuellen Referenzmengen nicht wirksam genug; bei 110 von den Dienststellen des SENPA an Ort und Stelle durchgeführten Kontrollen wurden nur zwei Fälle von Unregelmäßigkeiten entdeckt. Im übrigen erfüllte von den fünf durch den Hof geprüften Fällen nur ein einziger zum Zeitpunkt der Prüfung die Bedingungen für die Gewährung der Vergütung.
- e) In Irland wurde ein Netz regionaler und lokaler Kontrolleure eingerichtet, die für die Kontrolle aller Aspekte der Milcherzeugung verantwortlich sind. Sie kontrollieren die Qualität der Milch, die an die Käufer gelieferten Milchmengen, alle Arten der Übertragungen, die individuellen Referenzmengen, die Begünstigten der Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung und die Tätigkeiten der Direktverkäufer; die Prüfung des Kontrollsystems hat ergeben, daß die kleine Zahl von Direktverkäufern nur wenig und insbesondere mit erheblichen Verzögerungen kontrolliert wird.
- f) In Belgien müßte der methodische Schwerpunkt der Kontrollen auf die Einschätzung der Gesamttransparenz bei der Verwaltung von Quoten und Lieferungen gelegt werden, d. h. die Kontrolleure sollten stärker die Zuverlässigkeit der von ihnen eingeholten Zahlenangaben beurteilen. Zum einen müßten die Kontrolleure, die die Buchführung einer großen Molkerei prüfen, eine Spezialausbildung erhalten, insbesondere, wenn diese Molkerei Teil einer komplexen Wirtschaftsstruktur ist, und zum anderen kann die Häufigkeit der Kontrollen wegen Personalmangels nicht eingehalten werden.
- g) In den Niederlanden ist die Kontrolle der Quotenregelung insgesamt zufriedenstellend. Dies gilt nicht für die Direktverkäufer, denen eine spezifische Referenzmenge von weniger als 25 000 kg zugeteilt wurde, denn diese werden überhaupt nicht kontrolliert.
- h) In Luxemburg führen die mittelbewirtschaftenden Stellen selbst die Kontrollen bei den Käufern und

(1) SENPA: Servicio Nacional de Productos Agrarios.

Direktverkäufern durch. Dabei wird jedoch nicht anhand eines materiellen Vergleichs zwischen Eingängen und Enderzeugnissen geprüft, ob die Enderzeugnisse unter normalen Produktionsbedingungen unter Berücksichtigung der Verarbeitungskoeffizienten mit den Eingängen übereinstimmen.

- i) In Italien und in Griechenland gibt es keine Kontrollen in bezug auf Überschreitungen der individuellen Referenzmengen, da den Erzeugern bei den Prüfungen an Ort und Stelle im Jahre 1991 noch keine Quoten zugeteilt worden waren.

Besondere Beihilfen und Quotenregelung

4.56. Um die Verringerung der Milcherzeugung zu erleichtern, wurde die Quotenregelung von 1986 an durch zwei Sondermaßnahmen ergänzt, und zwar durch eine Vergütung bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung und durch eine Vergütung bei vorübergehender Aussetzung der Milcherzeugung. Diese Maßnahmen werden in Anhang XXIV beschrieben.

4.57. Was das Programm der Vergütungen bei vorübergehender Aussetzung der Milcherzeugung anbelangt, so ist die Regelung so angelegt, daß ein Erzeuger, der seine Quote überschreitet, möglicherweise die fällige Zusatzabgabe zahlen muß, wenn die Quote seines Mitgliedstaates überschritten wurde, er u. U. aber gleichzeitig eine Vergütung für die vorübergehende Aussetzung der Lieferungen erhält. Selbst wenn die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften es ermöglichen, ist es unlogisch, daß ein und derselbe einzelne Erzeuger zur selben Zeit einer Geldbuße unterworfen ist und in den Genuß einer Vergütung kommt. Der Hof hat diese Tatsache nun aber in den besuchten Mitgliedstaaten bei seiner Prüfung der jeweiligen Buchführung in den Molkereien vorgefunden. Außerdem stellte er fest, daß die in Form der Vergütung gezahlten Kassennittel von bestimmten Erzeugern, die ihre Quote überschritten hatten, zur Zahlung der bei ihnen erhobenen Abgabe eingesetzt werden konnten. Folglich wird deutlich, daß die Quotenregelung auch hier an Wirksamkeit verliert, denn die tatsächliche Geldbuße wird auf diesem Wege in vielen Fällen erheblich reduziert.

Auswirkung des Quotensystems auf die Struktur der Betriebe

4.58. Entgegen den Befürchtungen des Rates, daß die Regulierung des Wachstums der Milchlieferungen der

Erzeuger die erforderlichen Strukturanpassungen verhindern könnte⁽¹⁾, hat die Milchquotenregelung, die in den meisten Mitgliedstaaten durch nationale Programme für die Aufgabe und die Umstrukturierung der Milcherzeugung ergänzt wird, den Fortschritt im Bereich der Milcherzeugung auf der Ebene der einzelnen Unternehmen nicht behindert.

4.59. Die Leistung der Milchkühe hat sich um rund 10 % gesteigert, und zwar von einer Jahresleistung von 4 285 kg Milch pro Kuh im Jahre 1984 auf 4 719 kg im Jahre 1990 (siehe Anhang XVII). Es ist festzustellen, daß die Ertragssteigerung in den Mitgliedstaaten am höchsten war, die zuvor bereits gute Milchleistungen verzeichnet hatten, wie zum Beispiel in Dänemark (6 162 kg pro Kuh), den Niederlanden (5 998 kg pro Kuh) und Frankreich (4 885 kg pro Kuh). Bei diesen Mitgliedstaaten handelt es sich im übrigen schon immer um die Hauptausfuhrländer von Milcherzeugnissen in der Gemeinschaft.

4.60. Darüber hinaus stellt der Hof fest, daß sich die Qualität der Milch verbessert hat, da ihr Fettgehalt seit Einführung der Quotenregelung gestiegen ist (siehe Ziffer 4.34).

4.61. Ferner hat sich der strukturelle Wandel im Milchsektor seit Einführung der Quotenregelung beschleunigt: die Zahl der Milchbetriebe sank von 1 621 261 im Jahre 1983 auf 1 241 627 im Jahre 1987 (Zehnergemeinschaft), d. h. der Rückgang betrug in diesen vier Jahren 23,4 %, während er zwischen 1979 und 1983 nur bei 14,7 % gelegen hatte. Diese Verringerung der Anzahl von Betrieben wurde insbesondere durch die Einführung des gemeinschaftlichen Beihilfeprogramms für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung sowie durch die zahlreichen nationalen Umstrukturierungsprogramme, die die Durchführung des Gemeinschaftssystems zur Regulierung der Milcherzeugung flankierten, beschleunigt.

4.62. Es ist festzustellen, daß dieser Prozeß, der bis 1985 durch eine Verringerung der Zahl von Milchbetrieben mit weniger als 30 Kühen und eine Zunahme der Betriebe mit mehr als 30 Kühen gekennzeichnet war, zwischen 1985 und 1987 zu einer Verringerung aller Betriebsarten führte, einschließlich der Betriebe mit mehr als 100 Kühen (Abnahme um 10 %). Die meisten Mitgliedstaaten, in denen große Mengen Milch erzeugt werden, verabschiedeten Vorschriften, aufgrund deren der nationalen Reserve Quoten überlassen werden mußten und die für die Großbetriebe nachteilig waren. Dies trug zur Verringerung

⁽¹⁾ 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 — elfter Erwägungsgrund, ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 10.

der Zahl großer Betriebe bei. So müssen die Großbetriebe bei Übertragungen von individuellen Referenzmengen (Verkauf oder Verpachtung von Land) einer nationalen Reserve einen größeren Anteil der erworbenen oder gepachteten individuellen Referenzmengen überlassen als die Kleinerzeuger (siehe Ziffer 4.44). Im übrigen können Großbetriebe nicht in den Genuß zusätzlicher, aus der nationalen Reserve entnommener Quoten kommen.

4.63. Die im Jahre 1986 eingeführte Beihilfe für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung stellte bei ihrer Anwendung in den meisten Mitgliedstaaten de facto ein Programm mit sozialer Ausrichtung dar, durch das zahlreiche ältere Kleinerzeuger, die z. T. bereits im Ruhestand waren, ein zusätzliches Ruhegehalt beziehen konnten. In Irland haben sich viele, selbst ältere Kleinerzeuger, die in den Genuß der Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung kommen, umgestellt und betreiben nun mit einigen Milchkühen Rinderzucht, so daß sie zusätzlich zu ihrer Vergütung die Prämie für die Mutterkuhhaltung und gegebenenfalls die Prämie für männliche Rinder beziehen.

Folgen für den Haushaltsplan

4.64. Insgesamt verursachte die Quotenregelung zusammen mit den Beihilfeprogrammen für die endgültige Aufgabe oder die vorübergehende Aussetzung der Milcherzeugung dem Gemeinschaftshaushalt seit 1984 zusätzliche Ausgaben in Höhe von 2 784,5 Mio ECU und brachte in Form der Zusatzabgabe zusätzliche 920,3 Mio ECU ein. Ohne Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten übernommenen Ausgaben und der im Gemeinschaftshaushaltsplan nicht ausgewiesenen Kosten verursachte die Verringerung der jährlichen Milcherzeugung um rund 8 Mio Tonnen bis zum Jahre 1991 Kosten in Höhe von 1 803,8 Mio ECU, d. h. rund 225 ECU pro Tonne. Im Vergleich dazu belief sich der Richtpreis für das Wirtschaftsjahr 1991/92 auf 268,1 ECU pro Tonne. Die Endkosten für diese Verringerung müssen jedoch um die Kosten der bis 1993 zu zahlenden Beihilfen erhöht werden. Berücksichtigt man zusätzlich die Berichtigung wegen der Erhöhung des Fettgehalts, so belief sich die Verringerung der Erzeugung nur auf 4,2 Mio Tonnen (ohne Berücksichtigung der entsprechenden Erzeugung von Magermilchpulver), und die Kosten für die Beihilfen pro Tonne nichterzeugter Milch sind doppelt so hoch. Es ist daran zu erinnern, daß die Verringerung der Milcherzeugung, insbesondere durch die Verringerung der Anzahl der Milchkühe, zum Ansteigen der Produktionsüberschüsse auf den Rindfleischmärkten beigetragen hat. In diesem Bereich sind die Interventionskosten in den letzten Jahren erheblich gestiegen.

4.65. Die Einnahmen aus der Zusatzabgabe erreichten mit 466,5 Mio ECU im Jahre 1989 ihr höchstes Niveau, nachdem die für das fünfte Wirtschaftsjahr (1988/89) zur Verfügung stehenden Gesamtmengen erheblich überschritten worden waren. Im Jahre 1991 fielen sie auf 60,4 Mio ECU zurück. Diese rückläufige Entwicklung bei der Zusatzabgabe, die mit einer Steigerung der Lieferungen

gegenüber dem Wirtschaftsjahr 1988/89 um rund 500 000 t einhergeht, ist im wesentlichen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- a) die Erhöhung der gemeinschaftlichen Gesamtmenge um 502 200 t zugunsten der Erzeuger, die eine Verpflichtung nach Verordnung (EWG) Nr. 1078/77 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung einer Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen und die Umstellung der Milchkuhbestände eingegangen waren und ursprünglich bei der Zuteilung individueller Quoten nicht berücksichtigt worden waren — im Anschluß an die Zuerkennung dieses Rechts durch den Gerichtshof im Jahre 1988. Die infolgedessen durch die Verordnung (EWG) Nr. 764/89 des Rates vom 20. März 1989 ⁽¹⁾ und durch die Verordnung (EWG) Nr. 1639/91 des Rates vom 13. Juni 1991 ⁽²⁾ eingeführten Änderungen zugunsten der besser unter dem Begriff „SLOM“ bekannten Erzeuger führten so zu einer Erhöhung der in der Gemeinschaft nutzbaren Quoten. Die Aufhebung bestimmter restriktiver Bestimmungen dieser Verordnung durch den Gerichtshof (Urteile vom 11. Dezember 1990) führte zu einer weiteren Erhöhung der individuellen Quoten der Betroffenen;
- b) die Auswirkungen der Verordnungen des „Nallet-Pakets“, die sich in einer Erhöhung der tatsächlich verfügbaren Gesamtgarantiemenge ⁽³⁾ um insgesamt rund 1,0 Mio Tonnen niederschlagen;
- c) die der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1990 infolge des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 1987 gewährte „Rückvergütung“ in Höhe von 113,7 Mio ECU für im Rahmen eines Programms zum Ankauf von Referenzmengen getätigte Ausgaben (siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 1990, Ziffern 3.23 — 3.24) ⁽⁴⁾.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Unzureichende Verringerung der Milcherzeugung

5.1. Seit 1987 ist ein Rückgang des Verbrauchs von Milch und Milcherzeugnissen in der Gemeinschaft zu verzeich-

⁽¹⁾ ABl. L 84 vom 29.3.1989, S. 2.

⁽²⁾ ABl. L 150 vom 15.6.1991, S. 35.

⁽³⁾ Unter verfügbarer Menge ist hier die Gesamtmenge der Gemeinschaft nach Abzug der vorübergehend ausgesetzten Mengen zu verstehen.

⁽⁴⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1990 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. C 324 vom 13.12.1991, S. 59.

nen. Im Jahre 1990 belief sich der Verbrauch auf etwa 91 Millionen Tonnen, während die vermarktete Erzeugung weiterhin bei etwa 102 Millionen Tonnen liegt. Dieses Ungleichgewicht zwischen Erzeugung und Verbrauch ist um so beunruhigender, wenn man bedenkt, daß der Verbrauch in erheblichem Maße den bezuschußten Verkauf von Butter und Magermilchpulver einschließt. Tatsächlich werden mehr als 20 % der Erzeugung im Rahmen verschiedener Unterstützungsmaßnahmen für Butter und insbesondere für Milchpulver innerhalb der Gemeinschaft abgesetzt; etwa 10 % werden mit Hilfe von Erstattungen ausgeführt. Damit die Gemeinschaftsausfuhren, die fast 50 % des Weltmarkts ausmachen, auf dieser Höhe gehalten werden können, ist die Gemeinschaft gezwungen, weiterhin hohe Sätze für die Ausfuhrerstattungen festzulegen. Angesichts der Tatsache, daß die Einfuhren nur marginal sind und auf kurze Sicht kaum Aussicht auf zusätzliche Absatzmärkte für die Ausfuhren besteht, muß man sich darüber im klaren sein, daß es schwierig sein wird, außerhalb der Gemeinschaft neue zahlungskräftige Absatzmärkte für die Milchüberschüsse der Gemeinschaft zu finden.

5.2. Dennoch läßt sich seit 1984 eine Entwicklung der Milcherzeugung in Richtung auf das erwünschte Gleichgewicht zwischen Erzeugung und Verbrauch von Milchprodukten hin erkennen. Tatsächlich hat die Quotenregelung in Verbindung mit der strengen Bestrafung von Quotenüberschreitungen in Form der Zusatzabgabe, ergänzt durch Maßnahmen zur Förderung der Aufgabe der Milcherzeugung, dazu geführt, daß die Milcherzeugung zwischen 1983 und 1990 um 8,2 % zurückgegangen ist (siehe Ziffer 2.12). Dieser Rückgang ist allerdings im Hinblick auf die Haushaltskosten in Wirklichkeit weniger wirksam als er zunächst erscheint, da der Fettgehalt der in der Gemeinschaft erzeugten Milch um rund 4 % angestiegen ist (siehe Ziffer 4.34).

5.3. Die Quoten, die ursprünglich zu hoch angesetzt worden waren, wurden in der Folge wiederholt herabgesetzt. Diese aufeinanderfolgenden Herabsetzungen gingen mit Maßnahmen einher, die zusätzliche Haushaltsausgaben erforderten; dabei handelt es sich um die gemeinschaftlichen Beihilfeprogramme für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung, die in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich angewandt wurden, oder die Programme für die vorübergehende Aussetzung der Milcherzeugung. Hinzu kommt noch ein Teil der Zusatzabgabe, der von einigen Mitgliedstaaten wieder in nationale Programme zum Ankauf von individuellen Referenzmengen investiert wurde (siehe Anhang XXV). Diese Herabsetzung der Quoten wurde zum Teil durch die Heraufsetzung der Quoten neutralisiert, die der Rat im Anschluß an die Urteile des Gerichtshofes zugunsten der SLOM-Erzeuger sowie im Rahmen der Maßnahmen des sogenannten „Nallet-Pakets“ beschloß ⁽¹⁾.

5.4. Die im Jahre 1986 eingeführte Beihilfe für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung stellte bei ihrer

Anwendung in den meisten Mitgliedstaaten de facto ein Programm mit sozialer Ausrichtung dar, durch das zahlreiche ältere Kleinerzeuger, die z. T. bereits im Ruhestand waren, ein zusätzliches Ruhegehalt beziehen konnten.

5.5. Diese Beihilfen, die seit 1987 im Haushaltsplan der Gemeinschaft verbucht werden, belaufen sich auf 2 096,2 Mio ECU. Da sich das Beihilfeprogramm auf einen Zeitraum von sieben Jahren erstreckt, ist es erforderlich, die bis 1993 zu leistenden Ausgaben hinzuzurechnen. Die für die Verringerung der Milcherzeugung gezahlten Prämien lagen — je nach Programm — zwischen 45 und 100 ECU je Tonne nicht erzeugter Milch ⁽²⁾. Die Zusatzabgabe erbrachte der Gemeinschaft seit 1984 Haushaltseinnahmen in Höhe von 920,3 Mio ECU.

5.6. Obwohl das Ungleichgewicht des Marktes weniger eklatant ist, ist die Verringerung der Milcherzeugung unzureichend. Der Hof ist deshalb der Ansicht, daß die Herabsetzung der Gesamtgarantiemengen auch dann fortgesetzt werden sollte, wenn die öffentlichen Lagerbestände an Butter und Milchpulver begrenzt sind (siehe Ziffer 2.31 ff.) und damit der Eindruck eines relativ ausgeglichenen Marktes entsteht. Wenn die Lockerung der Quotenregelung aufgefangen und die fehlende oder mangelhafte Anwendung der Quotenregelung in bestimmten Mitgliedstaaten behoben würde, könnte die Herabsetzung geringer ausfallen.

Abschwächung der Verantwortung der Erzeuger

5.7. Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Regulierung der Milcherzeugung haben sich dahin entwickelt, daß im Falle der Überschreitung der individuellen Referenzmenge die unmittelbare Verantwortung der einzelnen Erzeuger abgeschwächt und statt dessen die nationale Verantwortung der Mitgliedstaaten verstärkt wurde. Diese müssen über die Einhaltung ihrer Gesamtgarantiemenge wachen, wenn sie nicht die meisten Erzeuger wegen Überschreitung ihrer Quote zur Zahlung der Zusatzabgabe heranziehen wollen. Das Verrechnungsverfahren, die Übertragungen von Gesamtgarantiemengen für Direktverkäufe auf Gesamtgarantiemengen für Lieferungen und der durchschnittliche Referenzfettgehalt sind die ausgeprägtesten Beispiele dafür.

Nationale Verrechnung

5.8. Das ursprünglich nur für das Wirtschaftsjahr 1984/85 eingeführte Verrechnungsverfahren berechtigt einen

⁽²⁾ Prämien für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung:
 — Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a: 45 ECU/t
 — Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1336/86: 60 ECU/t
 — Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1637/91 vorübergehende Aussetzung: 75 ECU/t
 Herabsetzung der Referenzmengen: 100 ECU/t.

⁽¹⁾ Siehe Fußnote ⁽¹⁾ auf Seite 15.

Mitgliedstaat, die Gesamtgarantiemenge gemäß seinen eigenen Prioritäten auszuschöpfen. Dieses während der gesamten Dauer der Quotenregelung beibehaltene Verfahren ermöglicht es, die Erzeuger, die ihre individuelle Referenzmenge überschritten haben, zumindest teilweise von der Strafe zu befreien und die ihnen in Form der Zusatzabgabe aufzuerlegende Geldbuße zu verwässern (siehe Ziffer 4.17). Die Strafe wird noch stärker verwässert, wenn derselbe Erzeuger eine Vergütung für die vorübergehende Aussetzung eines Teils seiner individuellen Referenzmenge erhält (siehe Ziffer 4.57). Der Hof ist der Ansicht, daß den betreffenden Milcherzeugern bei Überschreitung ihrer individuellen Quote die als Ausgleich für die Verringerung ihrer Erzeugung gezahlten Prämien oder Vergütungen in Höhe der Überschreitung abgezogen werden sollten.

5.9. Nach Ansicht des Hofes könnte das Verrechnungsverfahren, sofern es nicht ganz abgeschafft wird, durch die Anwendung eines liberaleren Systems von vorab vereinbarten vorübergehenden Quotenüberlassungen in allen Mitgliedstaaten ersetzt werden, da die Verrechnung zum Ende des Wirtschaftsjahres zahlreiche Erzeuger zur Überschreitung der ihnen am Anfang des Wirtschaftsjahres zugeteilten individuellen Quote ermutigt (siehe Ziffer 4.50).

Nationale Übertragungen zwischen Lieferungen und Direktverkäufen

5.10. Die Direktverkäufe sind in allen Mitgliedstaaten ein großer Schwachpunkt der Quotenregelung. Von Anfang an war ihr Umfang unzureichend bekannt, und sie dienten, so oft dies möglich war, sowohl auf individueller als auch auf nationaler Ebene als Puffer, mit dem die Auswirkung der Zusatzabgabe abgefangen wurde (siehe Ziffer 4.22). Wenn die Gesamtgarantiemenge für die Direktverkäufe nicht ausgeschöpft ist, wird der Restbetrag von einigen Mitgliedstaaten auf die Gesamtgarantiemenge für Lieferungen übertragen, damit möglichst geringe Zusatzabgaben fällig werden (siehe Anhang XXIII). Hierbei stützen sich die Mitgliedstaaten allzu oft nicht auf formelle Anträge der betroffenen Erzeuger. Da nur ein relativ geringer Anteil der Milcherzeugung auf die Direktverkäufe entfällt (siehe Ziffer 2.13), wurde ihre Weiterverfolgung von den Mitgliedstaaten im allgemeinen vernachlässigt, zumal die Durchführung der einzusetzenden Kontrollen oft schwierig ist. Obwohl die Quotenregelung nun bereits seit acht Jahren angewandt wird, werden die Direktverkäufe noch immer nicht in allen Mitgliedstaaten durch ein Meldesystem erfaßt. Nach Ansicht des Hofes sollte die Kommission darüber wachen, daß die Mitgliedstaaten die Einhaltung der für die Direktverkäufe zugewiesenen individuellen Quoten angemessen kontrollieren. Ferner muß die Kommission — spätestens zum Zeitpunkt des Rechnungsabschlußverfahrens — die nicht ordnungsgemäß durchgeführten Übertragungen ablehnen.

Unzureichende Abschreckungswirkung der Anpassung der Lieferungen oder Direktverkäufe entsprechend dem Fettgehalt

5.11. Die im Falle der Überschreitung des Referenzfettgehalts verhängte Strafe ist nicht abschreckend genug. Der Hof hat in zahlreichen Mitgliedstaaten festgestellt, daß die Überschreitung der Gesamtgarantiemengen aus den Mengenanpassungen resultiert, die entsprechend den Überschreitungen des Referenzfettgehalts berechnet wurden. Ausgedrückt in Milchäquivalent, entspricht die Erhöhung des Fettgehalts gemäß den von der Kommission festgesetzten Formeln einer Buttererzeugung von 178 000 Tonnen, das heißt zwei Dritteln der im Jahre 1990 erzeugten Butterüberschüsse. So wird die mengenmäßige Verringerung der Milcherzeugung seit 1984 zum großen Teil durch die Erhöhung des Fettgehalts neutralisiert, was bei bestimmten für den Endverbrauch verkauften Milcherzeugnissen wie Butter zum Ausdruck kommt, da das Fett insbesondere zu Butter verarbeitet wird, so daß letztendlich die gemeinschaftlichen Butterlagerbestände anwachsen.

5.12. Der Hof ist der Ansicht, daß die Milcherzeuger bei einer Überschreitung des Referenzfettgehalts stärker bestraft werden sollten, damit insbesondere die sich daraus ergebende Überschusserzeugung von Butter beschränkt wird.

Finanzieller Vorteil für die Marktteilnehmer bei verzögerter Zahlung der Zusatzabgabe

5.13. In fast allen Mitgliedstaaten wurden die Verzögerungen bei der Einziehung der Zusatzabgabe immer länger. Die meisten Mitgliedstaaten haben es versäumt, die entsprechenden Einziehungsverfahren, die bei der Erhebung von Abgaben nationalen Charakters üblich sind, einzusetzen (siehe Ziffer 4.27). Da bei Zahlungsverzögerungen keine Verzugszinsen gezahlt werden müssen, liegt es im Interesse der zusatzabgabepflichtigen Erzeuger, die Zahlung so lange wie möglich aufzuschieben. Es ist deshalb unbedingt erforderlich, daß die Gemeinschaft wie bei der Mitverantwortungsabgabe im Getreidesektor Verzugszinsen erhebt, die für den gesamten Verzugszeitraum berechnet werden.

Uneinheitliche Anwendung

5.14. Die Mitgliedstaaten nutzen die Flexibilität der Gemeinschaftsregelung aus, indem sie die Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung nach unterschiedlichen

Modalitäten durchführen. Die nationalen Unterschiede bei der Anwendung der Maßnahmen haben zur Folge, daß zum einen die Milcherzeuger im Rahmen ein und desselben Gemeinschaftsprogramms oder ein und desselben Gemeinschaftsmaßnahme in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt werden und daß zum anderen die Verwaltung, Bewertung, Überwachung und Kontrolle der Gemeinschaftsprogramme und -maßnahmen durch die Vielzahl von Durchführungsvarianten ungemein kompliziert wird, ohne daß ein besseres Ergebnis gewährleistet ist. Im Gegenteil dienen die nationalen Varianten in einigen Fällen eher dazu, die gemeinschaftlichen Ziele zu umgehen als sie zu erreichen. In einigen Mitgliedstaaten wird die Quotenregelung durch die verzögerte Anwendung der Regelung sowie durch das Fehlen von Kontrollen bzw. die fehlende Strenge bei der von den zuständigen Stellen dieser Mitgliedstaaten durchgeführten Überwachung und Kontrolle völlig unwirksam. Diese Mitgliedstaaten ermöglichen so in der Praxis die Erhöhung der nationalen Produktion und legen der Gemeinschaft unter Hinweis auf ihre zur Deckung des Inlandsbedarfs nicht ausreichende Erzeugung gar Anträge auf Anhebung ihrer Gesamtgarantiemenge vor⁽¹⁾. Es ist Aufgabe der Kommission, die Anwendungsmodalitäten stärker zu überwachen und gegebenenfalls eine Veränderung der Bestimmungen vorzuschlagen, damit die Gemeinschaftsziele nicht indirekt in Frage gestellt werden können.

5.15. Die Mitgliedstaaten mit bedeutender Milcherzeugung wenden die Quotenregelung trotz einiger Abweichungen ordnungsgemäß an. Demgegenüber kommt die Quotenregelung in einigen anderen Mitgliedstaaten (Spanien, Griechenland, Italien) nur bruchstückhaft zur Anwendung. Abgesehen von der Verurteilung Italiens durch den Gerichtshof im Jahre 1987 (Rechtssache C-394/85) hat die Kommission vor 1992 nicht alle erforderlichen Initiativen ergriffen, um die korrekte Anwendung der Quotenregelung in Spanien, Griechenland und Italien zu erreichen. Acht Jahre nach Einführung der Quotenregelung muß die Kommission endlich alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die Quotenregelung der Gemeinschaft in allen Mitgliedstaaten uneingeschränkt angewandt wird.

Komplexität der Maßnahmen

5.16. Die Vielzahl der von den Mitgliedstaaten in allen möglichen Varianten „à la carte“ angewandten Gemeinschaftsmaßnahmen ist nur der sichtbare Ausdruck für die Komplexität der Maßnahmen zur Regulierung der Milcherzeugung. Zahlreiche Klagen bei den nationalen Gerichten sowie beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zeugen von den Anwendungsschwierigkeiten in den Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 4.11). Die Kommission sollte das bereits bestehende Verordnungswerk konsolidieren

und dabei die Verwaltungsbestimmungen, insbesondere im Bereich der Quotenübertragung, vereinfachen.

Gefahren und Risiken der Kontingentierung der Erzeugung

5.17. Wie der Hof bereits an anderer Stelle festgestellt hat, konnten auch bestimmte Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik (Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung, angemessene Preise für die Verbraucher) im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse nicht erreicht werden. Seit Einführung der Quotenregelung entwickelte sich die gemeinsame Marktorganisation zu einer mehr oder weniger koordinierten Organisation der nationalen Märkte der Mitgliedstaaten. Die regionale Spezialisierung innerhalb der Gemeinschaft, deren Hauptziel die Rationalisierung der Erzeugung und ihre Konzentration auf die am besten geeigneten Regionen ist, wurde dadurch blockiert, daß jedem Mitgliedstaat eine Gesamtgarantiemenge zugewiesen wurde. Die sich daraus ergebende keineswegs optimale Nutzung der Ressourcen auf Gemeinschaftsebene wurde dadurch konsolidiert, daß die Regeln für die Quotenübertragung eine Übertragung zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern in verschiedenen Mitgliedstaaten ausschließen. Ferner wurde diese nicht optimale Nutzung durch die Zuweisung von großzügigen Quoten, insbesondere an Portugal, wo die natürlichen Bedingungen für die Milcherzeugung weniger günstig sind als in bestimmten Regionen weiter im Norden der Gemeinschaft, sowie auch durch die lückenhafte oder gar unwirksame Anwendung der Quotenregelung in Spanien, Italien und Griechenland (siehe Ziffer 4.6) noch verstärkt. Nach Ansicht des Hofes sollte die Möglichkeit der Schaffung eines geregelten Marktes für Quotenübertragungen ebenso wie die mögliche Genehmigung von Quotenübertragungen zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern aus verschiedenen Mitgliedstaaten geprüft werden.

5.18. Die Quotenregelung ist eine strengere Wirtschaftsmaßnahme als die Mitverantwortungsabgabe (siehe Ziffer 3.14), die niemals die notwendige Höhe erreicht hat, um das Verhalten der Milcherzeuger spürbar zu beeinflussen. Die Quoten sind noch mit einer Reihe weiterer Nachteile verbunden, die bei jedem Kontingentierungssystem auftreten: es besteht nämlich die Gefahr, daß es einen dauerhaften Charakter erhält, da es den begünstigten Erzeugern ein regelmäßiges Einkommen (Rente) sichert und sie vor dem Druck des Marktes schützt, der sie zwingen würde, ihre Rentabilität zu erhöhen. Es besteht also die Tendenz, daß sich die Produktionsstrukturen verfestigen. Damit diese Nachteile ausgeschaltet werden, wurden in fast allen Mitgliedstaaten Programme zur Umstrukturierung der Milcherzeugung eingeführt. Die Kontingentierung hat einen weiteren Nachteil: es besteht die Gefahr, daß sich das Problem der Überschüsse, nachdem es bei einem Erzeugnis gelöst wurde, auf ein anderes Erzeugnis überträgt. Die aufgrund der Verringerung der Milcherzeugung frei gewordene Produktionskapazität kann zugunsten eines anderen Agrarerzeugnisses genutzt werden. Diese Möglichkeit wird durch die gegenwärtigen Probleme im Rindfleischsektor veranschaulicht, worauf der Hof in seinem

⁽¹⁾ Siehe Fußnote (1) auf Seite 6.

Jahresbericht zur Ausführung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 1991 hingewiesen hat ⁽¹⁾.

Quotenregelung und Betriebsstrukturen

5.19. In einigen Mitgliedstaaten wurden die kleinen und mittleren Erzeuger bei der Umstrukturierung der Milcherzeugung durch ein Paket von nationalen Ankaufs- und Umstrukturierungsprogrammen stark begünstigt. In anderen Staaten erfolgte die Umstrukturierung über einen Quotenmarkt, der in den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich verboten wird, jedoch die leistungsfähigsten Erzeuger begünstigt (siehe Ziffer 4.14).

5.20. Die den Milcherzeugern bei der Übertragung von Quoten auferlegten Strafen sind ein wesentliches Merkmal der Umstrukturierungspolitik der Mitgliedstaaten. So müssen die Erzeuger der nationalen Reserve beim Kauf einer Quote, der an den Kauf einer landwirtschaftlichen Nutzfläche gebunden ist, unentgeltlich einen Teil der individuellen Referenzmenge überlassen, die an das Land gebunden ist, das Gegenstand dieser gegen Entgelt durchgeführten Transaktion ist. In einigen Mitgliedstaaten behindern diese bei der Überlassung anfallenden Strafen die Entwicklung der Großerzeuger (siehe Ziffer 4.44).

5.21. Damit strukturelle Entwicklungen verhindert werden, die sich letztendlich ungünstig auf die GMO auswirken könnten, sollte die Kommission die Möglichkeit der Einführung einer einheitlichen Regelung für alle Mitgliedstaaten prüfen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 26. Mai 1993 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
André MIDDELHOEK
Präsident

⁽¹⁾ ABl. C 330 vom 15.12.1992.

ANHANG I

Tabelle 1 — Haushaltsausgaben und -einnahmen für die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse

Mio ECU

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ausfuhrerstattungen ⁽¹⁾	1 326,8	1 943,4	2 028,2	2 154,9	2 427,2	3 082,4	2 922,3	1 945,8	2 249,0
Lagerhaltungskosten	1 099,0	1 710,4	1 972,8	1 497,6	1 027,1	1 095,9	1 445,4	1 878,0	1 081,2
Preisausgleichsbeihilfen	2 281,4	2 475,1	2 440,1	2 356,7	2 235,4	2 052,4	1 661,3	1 637,3	1 970,5
Kosten für den Absatz insgesamt	4 707,2	6 128,9	6 441,1	6 009,2	5 689,7	6 230,7	6 029,0	5 461,1	6 168,2
Vergütung bei Aufgabe der Milcherzeugung					71,0	200,0	212,2	173,5	255,4
Vergütung bei Aussetzung der Milcherzeugung						394,8	563,6	481,1	432,9
Sonstige Ausgaben	216,3	166,5	129,5	113,7	23,0				
Ausgaben insgesamt	4 923,5	6 295,4	6 570,6	6 122,9	5 783,7	6 825,5	6 804,8	6 115,7	6 786,3

Mio ECU

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Lineare Abgabe	527,4	699,7	639,4	551,6	447,6	487,3	423,7	313,7	292,0
Zusatzabgabe		49,5	2,1	165,5	153,7	48,3	466,5	34,7	60,4
Abgaben insgesamt	527,4	749,2	637,3	717,1	601,3	535,6	890,2	348,4	352,4

Anteil

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Abgaben/Kosten für den Absatz	11,2	12,2	9,9	11,9	10,6	8,6	14,8	6,4	6,6
Abgaben/Ausgaben insgesamt	10,7	11,9	9,7	11,7	10,4	7,8	13,1	5,7	5,2

Quelle: Haushaltsrechnungen

⁽¹⁾ einschließlich Nahrungsmittelhilfe

ANHANG II

Tabelle 2 — Vergütung bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung
(Verordnung (EWG) Nr. 1336/86 — Artikel 2 Absatz 1 zweiter Unterabsatz)

Mitgliedstaat	1987		1988		1989		1990		1991	
	(¹)	(²)								
	Maximal zahlbarer Betrag	Ausgaben								
Belgien	2,889	2,906	7,944	7,423	6,498	6,088	6,498	6,163	6,498	6,136
Dänemark	3,906	4,287	10,743	10,621	8,789	10,285	8,789	9,674	8,789	9,514
BR Deutschland	18,842	21,871	51,817	60,469	42,395	49,042	42,395	50,058	(³) 42,395	134,161
Spanien	0,466		1,283	12,701	1,049	14,076	1,049	11,207	1,049	10,808
Griechenland	4,320		11,880		9,720		9,720		9,720	0,591
Frankreich	21,206	22,427	58,318	60,559	47,714	49,092	47,714	50,352	47,714	50,016
Irland	4,237	4,116	11,651	9,966	9,533	10,085	9,533	12,588	9,533	10,121
Italien	7,931		21,811		17,845		17,845		17,845	—
Luxemburg	0,213	0,234	0,285	0,639	0,179	0,520	0,179	0,536	0,179	0,534
Niederlande	9,659	3,757	26,563	4,668	21,733	45,277	21,733	8,670	21,733	7,910
Vereinigtes Königreich	12,580	11,360	34,595	32,959	28,305	27,727	28,305	24,237	28,305	25,630
Insgesamt	86,250	70,958	236,889	200,005	193,762	212,192	193,762	173,485	193,762	255,421

(¹) Diese Spalte gibt den Höchstbetrag an, der den Begünstigten im Laufe des Haushaltsjahres gezahlt werden kann. Umrechnungskurs zwischen Ecu und Landeswährung ist der grüne Kurs.

(²) Diese Spalte gibt die Summe der im Laufe des Haushaltsjahres getätigten Ausgaben an. Umrechnungskurs zwischen Ecu und Landeswährung ist der Haushaltskurs.

(³) Gemäß Anhang VI der VO (EWG) Nr. 3577/90 ist die Bundesrepublik Deutschland ermächtigt, den Erzeugern des Gebiets der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik eine einmalige Vergütung von höchstens 42 ECU je 100 kg zu zahlen.

Quelle: Verordnung (EWG) Nr. 776/87, Verordnung (EWG) Nr. 1336/86, Verordnung (EWG) Nr. 3577/90 — EAGFL-Finanzberichte

ANHANG III

Tabelle 3 — Bilanz der endgültigen Übertragungen von Gesamtgarantiemengen für Direktverkäufe auf Gesamtgarantiemengen für Lieferungen

(1000 t)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
Belgien	25	30	50	4,34	2,851			112,191
Dänemark								
BR Deutschland		175		33				208,000
Griechenland			70			40		110,000
Spanien			50			150		200,000
Frankreich		169	140	100				409,000
Irland								
Italien	475						350	825,000
Luxemburg								
Niederlande		50						50,000
Vereinigtes Königreich		2,574						2,574
Insgesamt	500	426,574	310	137,34	2,851	190	350	1 916,765
Lieferungen	99 917	99 471,6	104 431,6	98 731,6	96 105,7	97 676,6	97 514,7	

* Zum Vergleich sind in der letzten Zeile die Gesamtgarantiemengen für die Lieferungen aufgeführt (in 1000 t).

Quelle: Kommission.

ANHANG IV

Tabelle 4 — Bilanz der Milchliefierungen und Gesamtgarantiemengen nach Mitgliedstaat

		(*1000t)							
		1983	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
B	Erkl.	3 263	3 071,3	3 223	3 256	3 153,3	3 141,4	3 155,4	3 167,4
	Quo	—	3 163	3 161	3 211	3 022,7	2 945,3	2 982,9	2 982,9
DK	Erkl.	5 226,8	4 912,3	4 884	4 881,8	4 603,1	4 514,2	4 551	4 546,5
	Quo	—	4 932	4 882	4 882	4 589,1	4 467	4 523,9	4 523,9
D	Erkl.	25 175,8	23 466	23 719	23 981	21 807,4	21 950,7	22 073,8	21 871,3
	Quo	—	23 487	23 423	23 423	22 050,6	21 465	21 834,3	21 834,3
EL	Erkl.	433,8	440	450	460	490	496	545,9	562
	Quo	—	472	467	537	504,8	491,4	536,7	536,7
ES	Erkl.	—	—	—	4 639	4 467,9	4 353,9	4 504	4 503,5
	Quo	—	—	—	4 650	4 522	4 354,8	4 551,3	4 551,3
FR	Erkl.	26 050	25 541,9	25 699,5	25 612	24 632,7	24 042,6	24 123,3	24 011
	Quo	—	25 585	25 494	25 634	24 196	23 555,1	23 865,1	23 865,1
IRL	Erkl.	5 341,1	5 584,5	5 586,5	5 533	5 280,4	5 173,7	5 286,8	5 288,7
	Quo	—	5 583	5 583	5 583	5 266,2	5 134,2	5 285,9	5 285,9
I	Erkl.	8 223,4	8 485,6	8 652	8 759,6	8 868,1	8 617,7	8 543,3	8 233,8
	Quo	—	8 798	8 798	8 798	8 600,6	8 373,1	8 300	8 488,2
L	Erkl.	281,1	291,1	294,2	290,8	279,7	273,5	275,9	280,6
	Quo	—	293	290	290	274,1	267,5	270,8	270,8
NL	Erkl.	12 881,1	12 195	12 259	12 274	11 398	11 211	11 203	11 209
	Quo	—	12 052	11 979	11 979	11 260,3	10 960,8	11 120,7	11 120,7
UK	Erkl.	16 800,5	15 305,0	15 405,6	15 505	14 629	14 254	14 461	14 481
	Quo	—	15 552	15 394,6	15 394,6	14 474,8	14 091,6	14 405,1	14 405,1
EUR 10 Erkl. insges.		103 676,6	99 293,4	100 172,9	100 553,2	95 141,7	93 674,8	94 219,4	93 651,3
EUR 11 Erkl. insges.			99 293,4	100 172,9	105 192	99 609,6	98 028,3	98 723,4	98 154,8
EUR 10 Quo insges.			99 917	98 471,6	99 731,6	94 239	91 751	93 125,4	93 313,6
EUR 11 Quo insges.			99 917	99 471,6	104 381,6	98 761,0	96 105,7	97 676,7	97 864,9

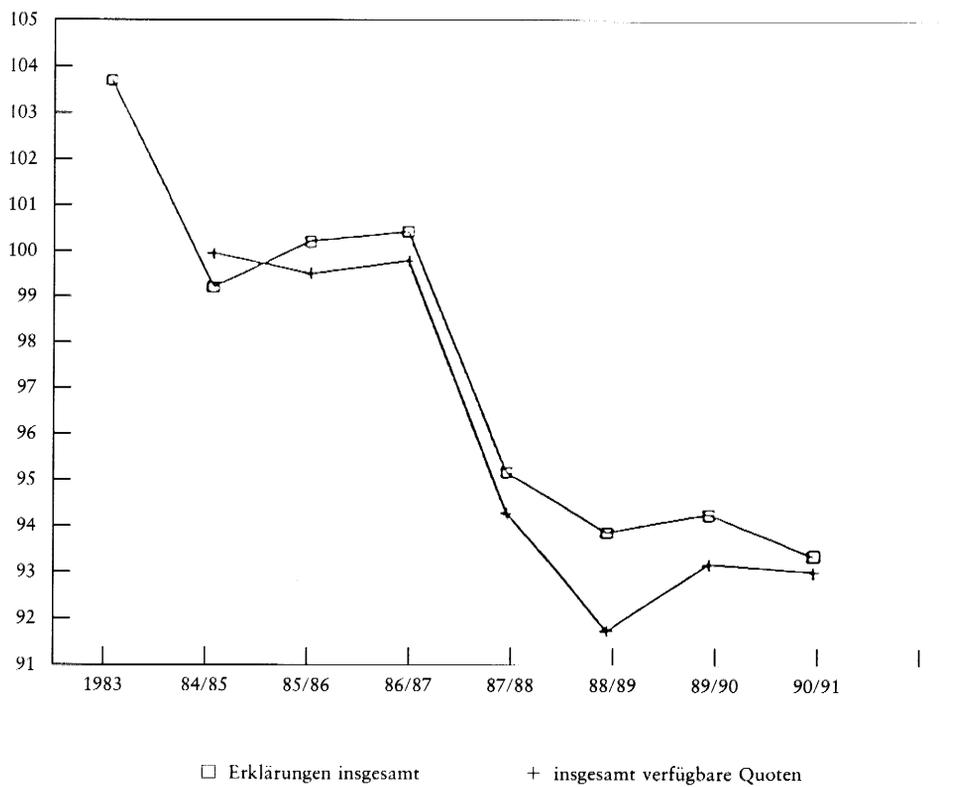
N.B. Die Käufer und die Erzeuger, die Direktverkäufe tätigen, sind verpflichtet (siehe Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 Artikel 15 und 16), den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten nach jedem Milchwirtschaftsjahr Erklärungen zu übersenden, aus denen die gelieferten oder verkauften Milch- oder Milchäquivalenzmengen hervorgehen.

Erkl.: entsprechend dem Fettgehalt angepasste Erklärungen

Quo: Quote oder Gesamtgarantiemenge, die den einzelnen Mitgliedstaaten letztendlich zur Verfügung steht.

ANHANG V

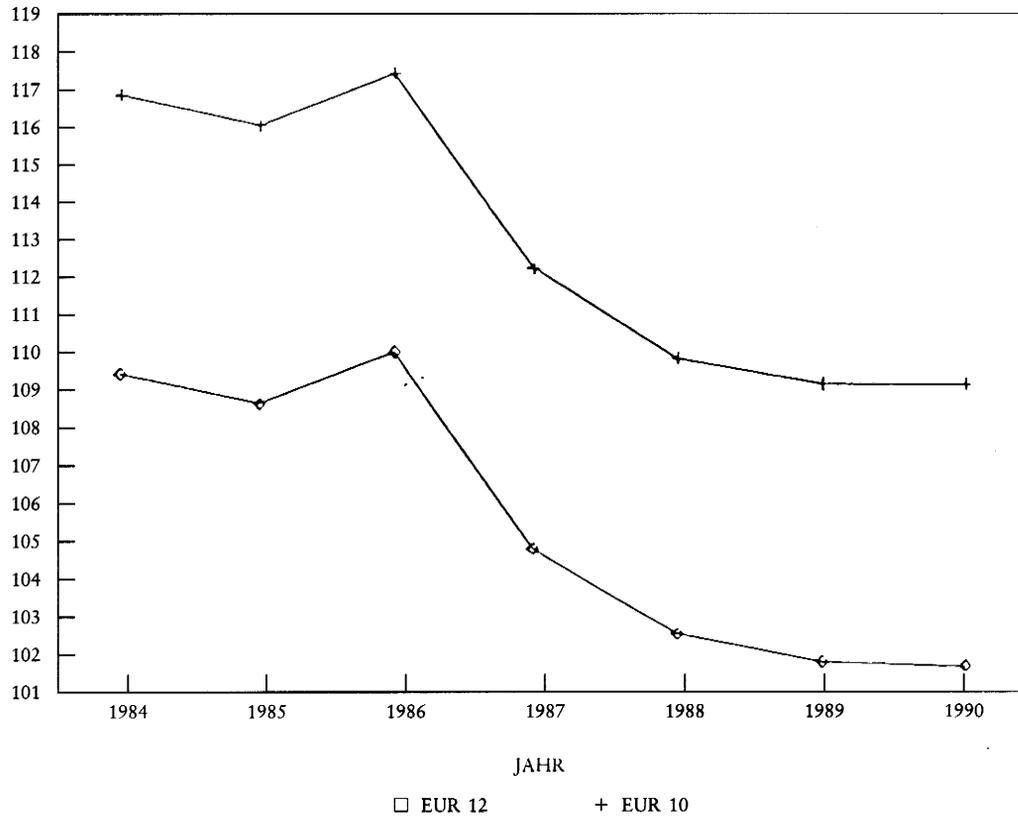
Graphik 1 — Milchlieferungen und Gesamtgarantiemengen (in Mio t)



Quelle: Eurostat-Cronos.

ANHANG VI

Graphik 2 — Milcherzeugung in der Gemeinschaft (in Mio t)



Quelle: Eurostat-Cronos.

ANHANG VII

Tabelle 5 — Aufteilung der Gemeinschaftsreserve auf die Mitgliedstaaten
(Art. 5c Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68, geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84)

(Tonnen)

QUOTE	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Belgien								
Dänemark								
BR Deutschland								
Griechenland								
Spanien					50 000	50 000	50 000	50 000
Frankreich								
Irland	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000	303 000
Italien								
Luxemburg	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
Niederlande								
Portugal								
Vereinigtes Königreich	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000
Insgesamt	393 000	393 000	393 000	393 000	443 000	443 000	443 000	443 000

Aufteilung:

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.

Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68.

Verordnung (EWG) Nr. 1033/89 der Kommission vom 20. April 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68.

Verordnung (EWG) Nr. 2061/91 der Kommission vom 12. Juli 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 mit den Durchführungsbestimmungen für die Zusatzabgabe nach Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68.

ANHANG VIII

Tabelle 6 — Preisentwicklung

Wirtschaftsjahr	ECU/100 kg (grüner Kurs)							
	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Milchrichtpreis (Fettgehalt 3,7 %)	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	26,81	26,81

Interventionspreis

Butter	319,70	313,2	313,2	313,2	313,2	300,80	292,78	292,78
Magermilchpulver	165,88	174,04	174,04	174,04	174,04	174,04	172,43	172,43
Käse Grana Padano 30-60 Tage	381,75	388,93	388,93	388,93	388,93	388,93	379,67	379,67
Käse Grana Padano 6 Monate	472,75	480,33	480,33	480,33	480,33	480,33	470,43	470,43
Parmigiano- Reggiano 6 Monate	521,61	529,19	529,19	529,19	529,19	529,19	519,21	519,21

Schwellenpreis

Butter (Fettgeh. = 82 %)	358,09	351,0	351,0	351,0	351,0	343,5	328,43	328,43
Magermilchpulver (Fettgeh. < 1,5 %)	186,42	195,57	195,57	195,57	195,57	198,93	193,76	193,76

Abgabe

Formel A	20,57	20,88	20,88	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Formel B	27,43	27,84	27,84	27,84	27,84	27,84	30,83	30,83
Direktverkäufe	20,57	20,88	20,88	20,88	20,88	20,88	20,11	20,11

ANHANG IX

Tabelle 7 — Eigenverbrauch auf dem Hof

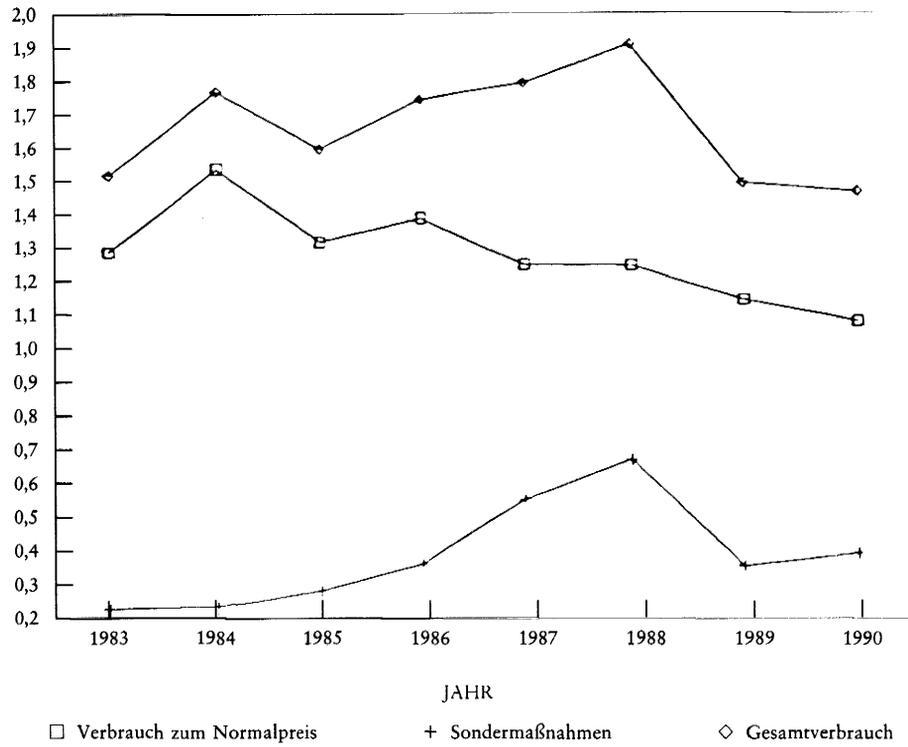
EUR 11	1985	1990
Gesamterzeugung	114,810	107,410
Lieferungen	104,794	97,211
Verhältnis Lieferungen/Gesamterzeugung	91,3 %	90,6 %
Direktverkäufe *	3,962	3,000
Verhältnis Direktverkäufe/Gesamterzeugung	3,5 %	2,8 %
Eigenverbrauch/Gesamterzeugung	5,2 %	6,6 %
Eigenverbrauch	5,970	7,089
davon Tierfütterung	5,425	6,430

* In Ermangelung einer Erklärung diente die Quote, die auch als individuelle Referenzmenge bezeichnet wird, als Berechnungsgrundlage.

N.B. Die Käufer und die Erzeuger, die Direktverkäufe tätigen, sind verpflichtet (siehe Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 Artikel 15 und 16), den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten nach jedem Milchwirtschaftsjahr Erklärungen zu übersenden, aus denen die gelieferten oder verkauften Milch- oder Milchäquivalenzmengen hervorgehen.

ANHANG X

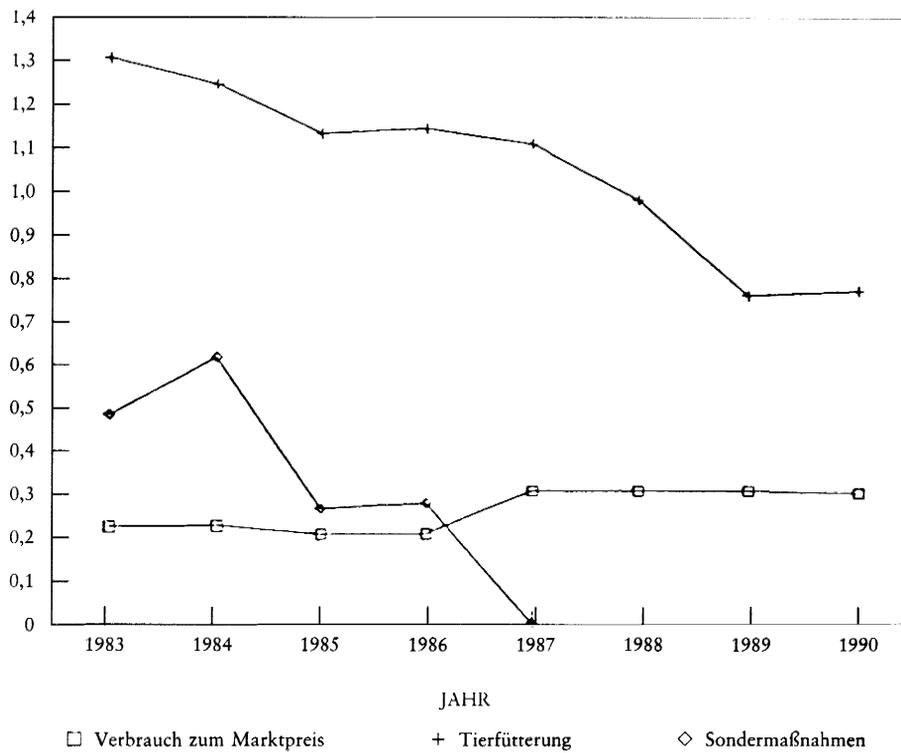
Graphik 3 — Butterverbrauch in der Gemeinschaft (in Mio t)



Quelle: Kommission.

ANHANG XI

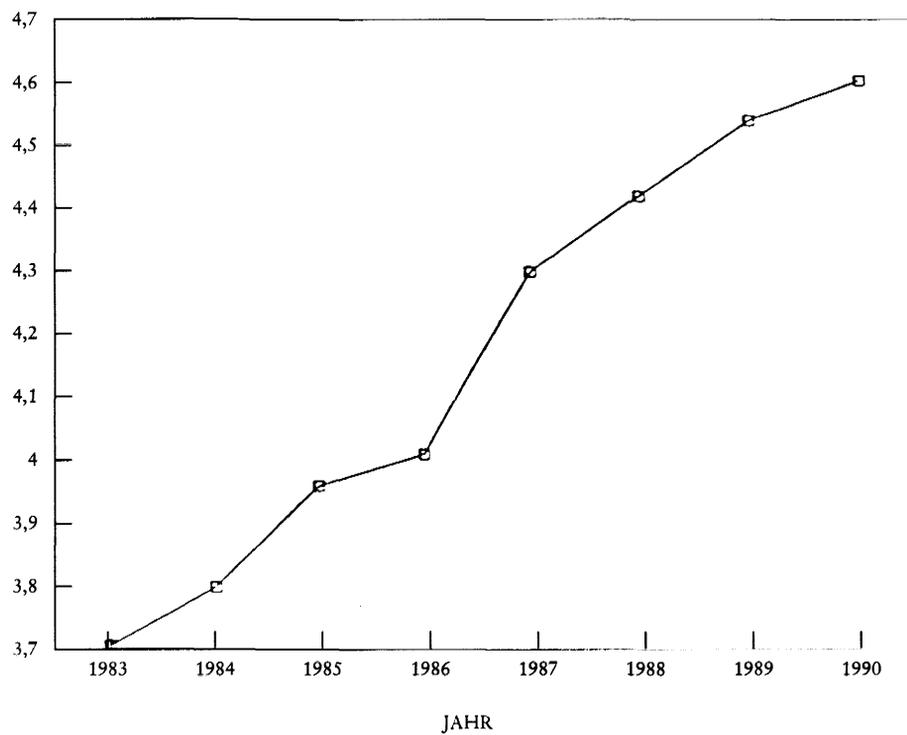
Graphik 4 — Verbrauch von Magermilchpulver in der Gemeinschaft (in Mio t)



Quelle: Kommission.

ANHANG XII

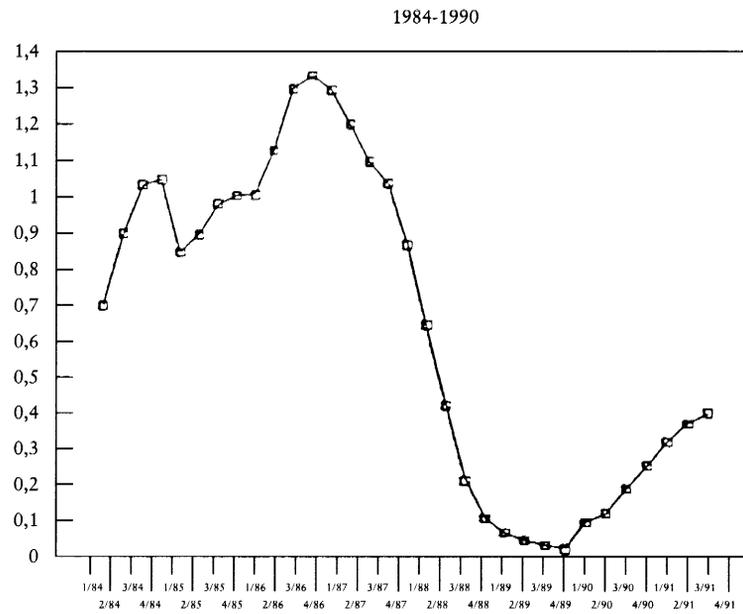
Graphik 5 — Käseverbrauch in der Gemeinschaft (in Mio t)



Quelle: Eurostat.

ANHANG XIII

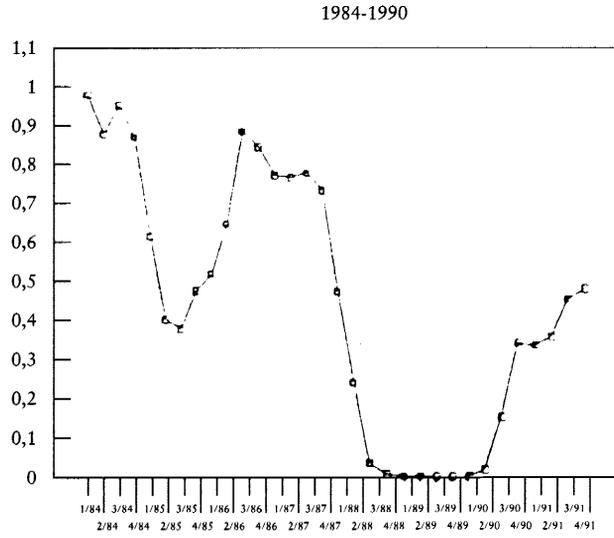
Graphik 6 — Öffentliche Butterlagerbestände in der Gemeinschaft (in Mio t)



Quelle: Kommission.

ANHANG XIV

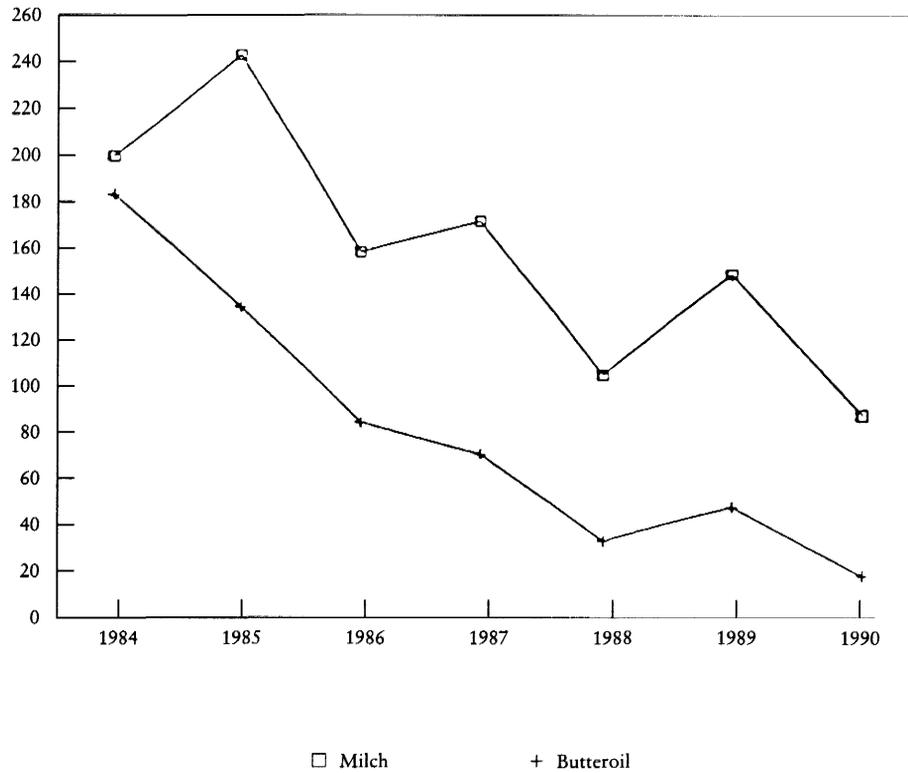
Graphik 7 — Lagerbestände von Magermilch in der Gemeinschaft (in Mio t)



Quelle: Kommission.

ANHANG XV

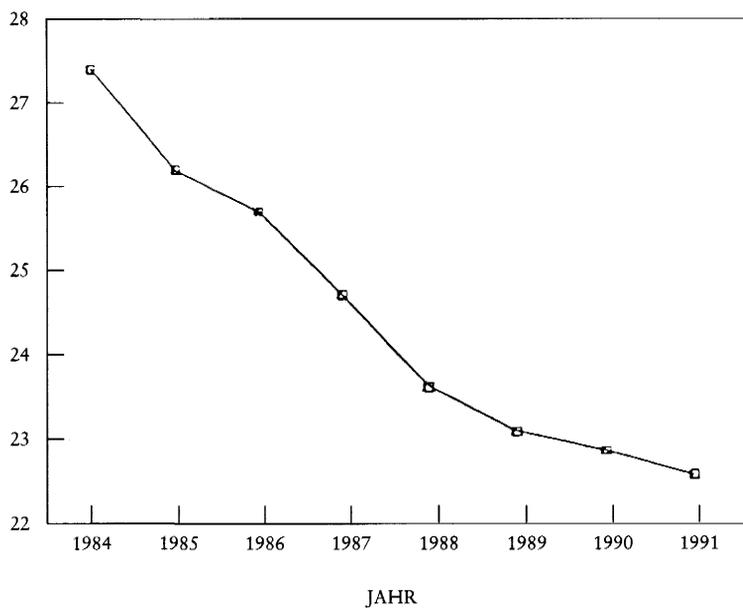
Graphik 8 — Nahrungsmittelhilfe (in Mio ECU)



Quelle: Haushaltsrechnungen 1984-90.

ANHANG XVI

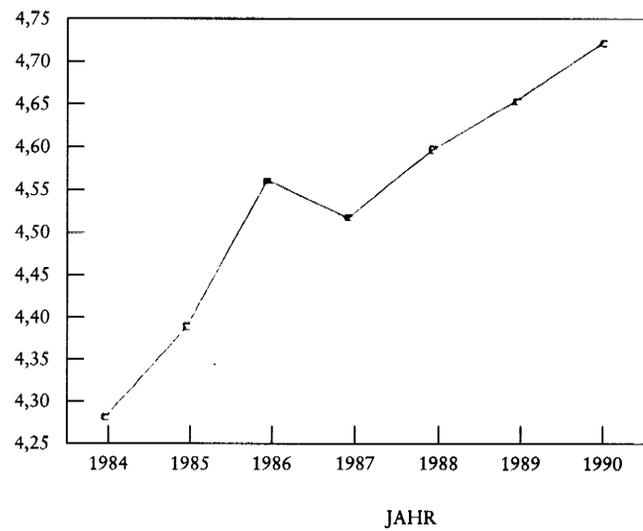
Graphik 9 — Entwicklung des Milchkuhbestands (in Mio)



Quelle: Eurostat-Cronos.

ANHANG XVII

Graphik 10 — Entwicklung der Milchkuhleistung (in t je Kuh)



Quelle: Eurostat-Cronos.

ANHANG XVIII

Tabelle 8 — Anteil der Milcherzeugung an der landwirtschaftlichen Erzeugung (in %)

Land	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Belgien	16,00	16,60	17,20	17,20	17,00	16,70	15,10	13,90
Dänemark	22,30	22,80	24,10	23,60	24,50	23,80	24,40	23,30
BR Deutschland	25,40	25,70	27,10	26,00	26,60	26,70	25,30	24,30
Griechenland	8,50	9,20	9,30	9,30	9,40	9,40	9,70	8,50
Spanien	0,00	9,50	9,50	7,70	7,90	7,90	9,10	7,20
Frankreich	17,20	17,20	17,60	17,20	16,70	15,50	15,70	15,30
Irland	32,40	35,40	35,40	34,60	33,50	35,40	32,40	31,70
Italien	11,80	11,90	11,60	11,60	11,80	11,50	11,80	10,90
Luxemburg	45,20	46,30	46,50	48,80	48,10	46,70	48,70	47,30
Niederlande	26,50	26,40	26,70	26,10	26,20	24,10	21,70	21,10
Portugal					12,80	12,10	12,00	11,80
Vereinigtes Königreich	19,80	21,50	22,00	21,00	21,20	21,80	21,30	21,20
EWG	18,80	19,20	19,50	17,80	17,60	18,50	18,10	15,80

Quelle: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Kommission

ANHANG XIX

Tabelle 9 — Fettgehalt von Kuhmilch

Fettgehalt in Gewichtsprozent

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belgien	3.570	3.580	3.630	3.700	3.730	3.740	3.820	3.880
Dänemark	4.280	4.240	4.320	4.350	4.390	4.310	4.340	4.430
BR Deutschland	3.870	3.890	3.910	3.980	4.010	3.970	4.040	4.100
Griechenland	3.550	3.557	3.613	3.577	3.562	3.507	3.500	3.540
Frankreich	3.840	3.840	3.860	3.890	3.890	3.870	3.900	3.950
Irland	3.520	3.500	3.550	3.540	3.510	3.530	3.540	3.530
Italien	3.550	3.550	3.560	3.560	3.550	3.550	3.570	3.590
Luxemburg	3.840	3.830	3.860	3.890	3.970	3.980	4.040	4.090
Niederlande	4.120	4.130	4.170	4.270	4.310	4.290	4.320	4.380
Vereinigtes Königreich	3.890	3.890	3.940	3.930	3.940	3.920	3.940	4.000
EUR 10	3.86	3.87	3.89	3.93	3.94	3.92	3.96	4.01

Quelle: CRONOS Monatsstatistik über die Erfassung von Kuhmilch

ANHANG XX

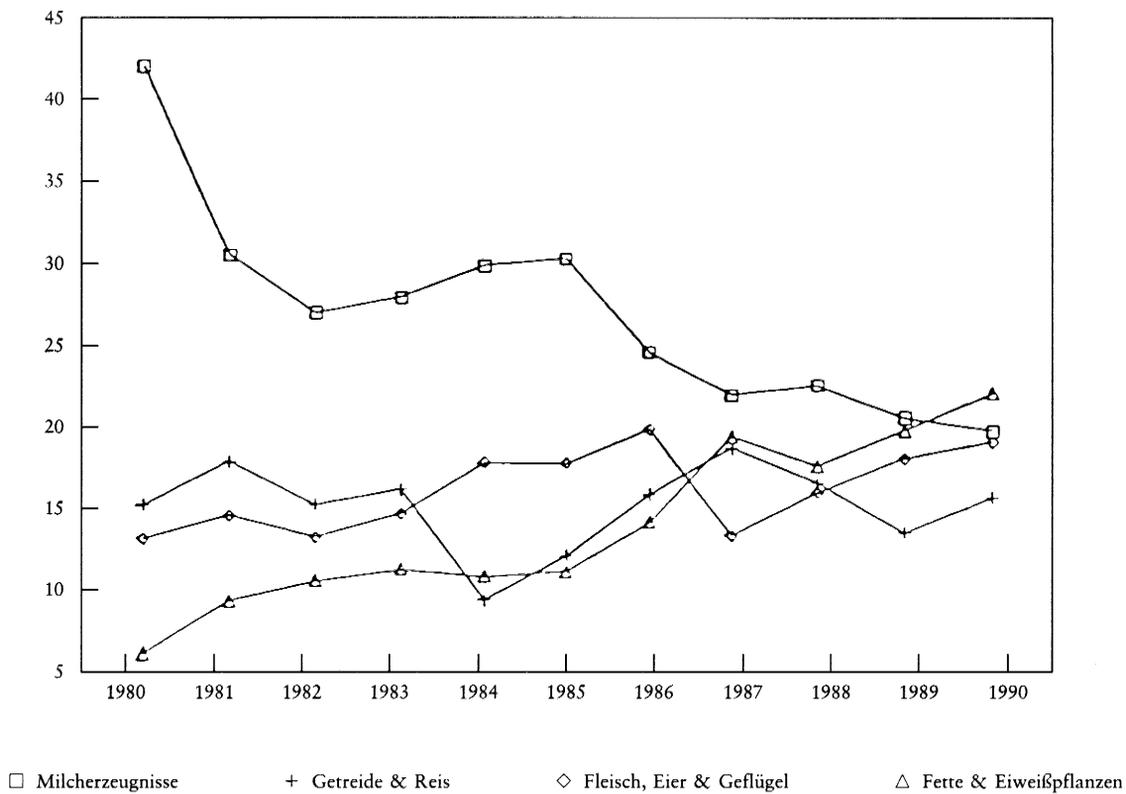
Tabelle 10 — Stand der Zahlungsverzögerungen zum 15. Oktober 1991

	1989/90			1990/91		
	Geschuldeter Betrag	Zum 15. Oktober 1991 fälliger Restbetrag		Geschuldeter Betrag	Zum 15. Oktober 1991 fälliger Restbetrag	
	Mio ECU	Mio ECU	%	Mio ECU	Mio ECU	%
Belgien	12,00	7,86	65,51	12,68	12,44	98,11
Dänemark	11,44	-0,02	-0,21	11,90	0,14	1,13
BR Deutschland	109,59	29,46	26,88	30,48	16,23	53,24
Griechenland	2,56	2,56	100,00	7,06	7,06	100,00
Spanien						
Frankreich	39,86	8,49	21,30	5,83	5,83	100,00
Irland				1,85	1,85	100,00
Italien	77,96	74,62	95,72			
Luxemburg	1,59	0,23	14,47	3,46	3,27	94,51
Niederlande	28,88	-2,15	-7,44	35,44	4,89	13,80
Vereinigtes Königreich				13,42	0,31	2,29
EWG	283,88	121,05	42,64	122,10	52,00	42,59

Quelle: Kommission — Meldungen der Mitgliedstaaten vom 10. November 1991

ANHANG XXI

Graphik 11 — Zahlungen für die gemeinsamen Marktorganisationen (in % der Zahlungen aus dem EAGFL-Garantie)



Quelle: Haushaltsrechnung.

ANHANG XXII

Verwässerung der Abgabe

Wirtschaftsjahr 1991/92

Milchrichtpreis: 0,2681 ECU/kg

Abgabe (Formel A oder B): $115 \% \times 0,2681 = 0,308315$ ECU/kg

Im Falle der Anwendung von Formel B zahlt die Molkerei der zuständigen Stelle ihres Mitgliedstaates die aufgrund der Überschreitung der ihr zugeteilten Quote fällige Zusatzabgabe. Anschließend erhält sie die gezahlte Summe von den Erzeugern, die ihre individuelle Quote überschritten haben, zurück.

Angenommen, die Molkerei kauft Milch bei 20 Milcherzeugern, von denen zehn ihre individuelle Quote um insgesamt 200 000 kg überschritten, die zehn anderen Erzeuger ihre individuellen Quoten jedoch nicht ausgeschöpft haben und zusammen noch 100 000 kg hätten liefern können. Unter diesen Bedingungen überschreitet die Molkerei ihre Quote um 100 000 kg, da sie die Überschreitungen der individuellen Quoten mit den unausgeschöpften individuellen Quoten verrechnen kann. Sie schuldet also folgende Abgabe: $100\ 000 \times 0,308315 = 30\ 831,5$ ECU. Bei den zehn Erzeugern, die ihre Quote überschritten haben, zieht sie folgende Summe ein:

$30\ 831,5 : 200\ 000 = 0,1541575$ ECU/kg.

Verwässerung des Abgabesatzes: $0,1541575 : 0,308315 = 50 \%$

In diesem Fall zahlt ein Erzeuger lediglich 50 % des von der Molkerei gezahlten Satzes.

ANHANG XXIII

Übertragungen zwischen den Quoten für Lieferungen und den Quoten für Direktverkäufe — Anwendung des Verfahrens gemäß Artikel 6a der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 ⁽¹⁾

Die Anwendung des in Ziffer 4.22 beschriebenen Verfahrens gemäß Artikel 6a gibt in bezug auf zwei Mitgliedstaaten Anlaß zu folgenden kritischen Bemerkungen:

- a) In Frankreich bewilligte die Kommission den zuständigen Behörden gemäß dem unter Buchstabe a von Ziffer 4.22 genannten Verfahren für die endgültige Übertragung der Quoten für Direktverkäufe auf die Quoten für Lieferungen eine Gesamtmenge von 409 000 Tonnen. Dieser Mitgliedstaat stützte sich nicht auf die Einzelanträge, die bei ONILAIT ⁽²⁾ eingingen, sondern auf die Differenz zwischen der Höhe der nationalen Referenzmengen und der Höhe der durchgeführten Direktverkäufe. Die Kriterien zur Unterscheidung zwischen endgültigen und vorläufigen Übertragungen (d. h. Übertragungen, die gemäß dem Verfahren von Artikel 6a an konjunkturelle Erfordernisse gebunden sind) sind nämlich zumindest unklar. In Wirklichkeit handelt es sich bei einem nicht unerheblichen Teil der als vorläufig angesehenen Übertragungen tatsächlich um nicht als solche deklarierte endgültige Übertragungen, worauf die Rechnungsabstufung der Kommission seit 1987 hingewiesen hat. Zwei Aspekte sollten genauer hervorgehoben werden:
- i) Zunächst einmal lassen sich im Wirtschaftsjahr 1988/89 umfangreiche Nettoübertragungen gemäß dem Verfahren nach Artikel 6a zugunsten der Lieferungen feststellen. Die Nettoübertragungen beliefen sich auf etwas weniger als 30 % der Überschreitung der Gesamtgarantiemenge für die Lieferungen, die so entsprechend herabgesetzt wurde; eine solche Übertragung ist in dieser Höhe nur aufgrund der Spielräume möglich, die durch eine Quote für Direktverkäufe gegeben sind, deren tatsächliche Ausschöpfung nur zum Teil bekannt ist und im übrigen von den nationalen Behörden nicht kontrolliert wird.
 - ii) Die Prüfung der einzelnen Akten bestätigt diese Einschätzung. Was für die Interventionsstelle (ONILAIT) zählt, ist zum einen das Vorhandensein einer doppelten Quote und zum anderen ein Bedarf innerhalb der Molkerei, an die der betroffene über beide Quoten verfügende Erzeuger seine Milch liefert. Die Höhe der Überschreitung der Lieferquote dieses Erzeugers bestimmt die Höhe der schließlich nach Abschluß des Wirtschaftsjahres genehmigten Übertragung. Die Höchstgrenze der ursprünglichen Quote an sich ist rein theoretischer Art (97 %), da sich ONILAIT nicht um die tatsächliche Ausschöpfungsrates der Quote für Direktverkäufe kümmert. Von den aus Artikel 6a hervorgehenden Kriterien ist man also weit entfernt.
- b) Im Vereinigten Königreich besteht ein strukturelles Ungleichgewicht bei der Verteilung der Quoten auf Lieferungen und Direktverkäufe. Dieser Mitgliedstaat beantragte keinerlei endgültige Quotenübertragungen von letzteren auf erstere, obwohl das in Ziffer 4.22 genannte, von der Kommission durchgeführte Anpassungsverfahren gerechtfertigt gewesen wäre (zumindest seitdem die Verkäufe von Bauernkäse in diesem Land den Lieferungen gleichgestellt werden). Der Mitgliedstaat wendet das Verfahren nach Artikel 6a an, um nach dem Abschluß jedes Wirtschaftsjahres eine Quotenübertragung zwischen Lieferungen und Direktverkäufen durchzuführen, die im Englischen als „interchange“ bezeichnet wird. Das Verfahren entfernt sich vom Geist, wenn auch nicht vom Wortlaut der Gemeinschaftsbestimmungen, und zwar insofern, als es wie in Frankreich dazu führt, Lieferreserven zu schaffen und als es im übrigen auf Einzelanträgen beruht, in denen die zu übertragenden Mengen nicht erwähnt sind.

⁽¹⁾ ABl. L 90 vom 1.4.1984, S. 13.

⁽²⁾ Office national interprofessionnel du lait, öffentliche Interventionsstelle für diesen Bereich.

ANHANG XXIV

Besondere Beihilfen: Vergütung bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung und Vergütung bei vorübergehender Aussetzung der Milcherzeugung

1. Seit 1987, und insbesondere seit 1988, haben sich die Ausgaben für die gemeinsame Marktorganisation für Milch- und Milcherzeugnisse um die Kosten erhöht, die im Zusammenhang mit zwei Sondermaßnahmen entstehen, nämlich der Vergütung bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung und der Vergütung bei vorübergehender Aussetzung der Milcherzeugung. Der durchschnittliche Kostenanteil dieser Maßnahmen an den Gesamtbruttoausgaben (der während der letzten drei Haushaltsjahre bei etwas mehr als 10 % lag) muß mit dem angestrebten Ziel einer Verringerung der Erzeugung in Bezug gesetzt werden.

A. Im Jahre 1986 eingesetztes Beihilfeprogramm der Gemeinschaft für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung

2. Die durch die Verordnung (EWG) Nr. 1336/86 des Rates vom 6. Mai 1986 geschaffene Vergütung bei der endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung wird den freiwillig zu dieser Maßnahme bereiten Erzeugern gewährt, unabhängig davon, ob es sich um Lieferer oder Direktverkäufer handelt. Ziel der Vergütung ist die Herabsetzung der nationalen Quoten um 3 %. Diese Herabsetzung sollte global in zwei Stufen erfolgen, und zwar um 2 % ab 1. April 1987 und um 1 % ab 1. April 1988. Mit dieser Verordnung wurde jedem Mitgliedstaat zur Deckung der Ausgaben ein Finanzrahmen aus Mitteln des EAGFL eröffnet, wobei die Ausgaben auf der Grundlage einer über einen Zeitraum von sieben Jahren gewährten Vergütung von jährlich höchstens 4 ECU und ab 1987 von höchstens 6 ECU je 100 kg Milch ⁽¹⁾ berechnet wurden. Diese Vergütung kann von den Mitgliedstaaten ergänzt und nach bestimmten objektiven Kriterien abgewandelt werden. Die Tabelle in Anhang II gibt einen Überblick über den theoretischen Finanzrahmen und die tatsächlichen Ausgaben im Zeitraum 1987 bis 1991.

3. Die Besonderheit des so festgelegten Systems liegt in der dreifachen Wirkungsweise:

- a) Es beinhaltet eine in zwei Stufen erfolgende lineare Herabsetzung der den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der Grundverordnung gewährten Gesamtgarantiemengen.
- b) Es beruht grundsätzlich auf einer Beihilfe, die den einzelnen Erzeugern in den verschiedenen Mitgliedstaaten, welche sich zur vollständigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichten, gewährt wird. Zu diesem Zweck wird den Mitgliedstaaten ein Finanzrahmen zur Verfügung gestellt, der auf der Grundlage der angestrebten Mengenherabsetzung und des in den Verordnungsbestimmungen festgelegten Höchstsatzes berechnet wird;
- c) falls der so festgesetzte Betrag dagegen aus verschiedenen Gründen nicht vollständig für die Zahlung der Gemeinschaftsvergütung verwendet wird, können die Mitgliedstaaten die verbleibenden Mittel in anderer Form zugunsten einzelstaatlicher Programme für die Aufgabe und/oder die Umstrukturierung der Milcherzeugung verwenden.

4. Die Grundverordnung über die Vergütung und die entsprechende Durchführungsverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 2321/86 der Kommission vom 24. Juli 1986) wurden durch die Verordnung vom 16. März 1987 ⁽¹⁾ bzw. durch die Verordnung vom 30. November 1987 ⁽²⁾ geändert. Die im Jahre 1986 beschlossene Regelung über die Aufgabe der Milcherzeugung hat sich nämlich in ihrer ursprünglichen Form als nicht durchführbar erwiesen. Der ursprüngliche Text wurde durch verschiedene wichtige, in Verordnungen verfügte Änderungen verzerrt, wodurch das Konzept einer auf Gemeinschaftsebene definierten Beihilfe an die Erzeuger, welche die Erzeugung aufgeben, zum Teil unwirksam wurde. Diese gleichzeitig mit der Erhöhung des Höchstsatzes der Vergütung erfolgten Änderungen haben die Bedingungen für die Nutzung des Finanzrahmens durch die Mitgliedstaaten erheblich gelockert:

- a) Die Mitgliedstaaten sind befugt, den Finanzrahmen auf verschiedene Weise zu nutzen, um das Ziel einer globalen Herabsetzung zu erreichen, falls dieses Ziel nicht durch die Zahlung einer Vergütung, wie sie in der Grundverordnung vorgesehen ist, erreicht werden kann.
- b) Die geänderte Durchführungsverordnung ermöglicht es darüber hinaus, die Vergütung allen oder bestimmten betroffenen Erzeugern in ein oder zwei Raten zu zahlen; durch diese im Rahmen einer untergeordneten Rechtsnorm eingeführte Änderung wird das in der übergeordneten Rechtsnorm ursprünglich vorgesehene Gemeinschaftssystem erheblich verändert. Nachdem die Mitgliedstaaten ursprünglich nicht frei wählen konnten, mit welchen Mitteln sie das Ziel einer Herabsetzung um 2 % + 1 % ihrer Quoten erreichen wollten, wurden sie so im Jahre 1987 in die Lage versetzt, sich praktisch nach eigenem Gutdünken zwischen der Einführung von Programmen für die Aufgabe der Milcherzeugung, die vom Geist des Gemeinschaftssystems weitgehend abweichen, und der Einführung einer Methode zur linearen Herabsetzung der Quoten aller einzelnen Erzeuger zu entscheiden.

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 776/87 des Rates vom 16. März 1987, ABl. L 78 vom 20.3.1987, S. 8 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1336/86, ABl. L 119 vom 8.5.1986, S. 21.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 3602/87 der Kommission vom 30. November 1987, ABl. L 339 vom 1.12.1987, S. 59 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2321/86, ABl. L 202 vom 25.7.1986, S. 13.

5. Die einzelstaatlichen Systeme unterscheiden sich deshalb recht stark voneinander, auch wenn in allen Mitgliedstaaten die nationalen Quoten ordnungsgemäß herabgesetzt wurden. Von dem Programm über die Gewährung einer Vergütung bei Aufgabe der Milcherzeugung ist lediglich die Bereitstellung eines Finanzrahmens an die Mitgliedstaaten übriggeblieben, mit dem diesen ermöglicht wird, auf verschiedenste Arten eine endgültige Herabsetzung ihrer Quoten um 3 % zu erreichen. Es ist deshalb schwierig, die Wirksamkeit dieses Systems auf Gemeinschaftsebene zu bewerten.

B. Umsetzung des im Jahre 1986 eingesetzten Beihilfeprogramms für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung in den Mitgliedstaaten

6. In Belgien und in Dänemark wurde das Ziel des gemeinschaftlichen Beihilfeprogramms für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung erreicht, obwohl es sich bei den durch die Vergütung Begünstigten meist um ältere Erzeuger handelte, die sie zum Teil dazu genutzt haben, in den vorgezogenen Ruhestand zu treten.

7. In Frankreich sah das im Jahre 1986 eingesetzte, von der Gemeinschaft finanzierte Programm zur dreiprozentigen Quotenherabsetzung eine degressive Vergütung vor, um den Kleinerzeugern einen Anreiz zur Aufgabe ihrer Erzeugung zu geben. Der Höchstsatz von 3 ECU lag weit unter der im Jahre 1987 angehobenen verordnungsrechtlichen Grenze. Parallel dazu wurde ein nationales Programm für die Aufgabe der Erzeugung eingesetzt, das auf dieselbe Zielgruppe ausgerichtet war, jedoch die Zahlung einer einmaligen Vergütung vorsah, deren Satz natürlich wesentlich höher lag als der der jährlichen Gemeinschaftsvergütung (die beiden Vergütungen waren nicht kumulierbar). Die im Wirtschaftsjahr 1986/87 erzielten Ergebnisse ermöglichten es aus zwei Gründen nicht, die aufzubehaltende Menge von 512 680 Tonnen Lieferquoten zu erreichen: aufgrund der Konkurrenz der einmaligen nationalen Vergütung und aufgrund der Hoffnung der Erzeuger auf Anhebung des Höchstsatzes der Gemeinschaftsvergütung von 4 auf 6 ECU im Jahre 1987, zu dem Zeitpunkt, als die erste Tranche der Vergütungsregelung tatsächlich in Kraft trat. Die französischen Behörden haben dies beim zweiten Programm berücksichtigt, das die einprozentige Quotenherabsetzung zum 1. April 1988 zum Ziel hatte, ohne jedoch die Gesamtkonzeption des Programms 1986/87 zurückzunehmen. Sie erreichten nämlich unter Hinweis auf die Änderungen der obengenannten gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, daß die Kommission ihnen zugestand, daß die zur Erreichung der 512 000 Tonnen des ersten Programms für die Aufgabe der Milcherzeugung fehlenden Mengen, nämlich 72 000 Tonnen, nachträglich dem nationalen „Konkurrenzprogramm“ entnommen werden könnten. Diese Regelung ermöglichte es dem Mitgliedstaat schließlich, den ihm eröffneten Finanzrahmen ganz auszuschöpfen, dabei jedoch Modalitäten zugrunde zu legen, die sich von den ursprünglich vorgesehenen Modalitäten stark unterschieden. Zudem erfolgte dies noch unter Inkaufnahme einer ungewöhnlich komplexen Verwaltungsorganisation. Die nachträgliche Überprüfung der gemeldeten Ausgaben (die sich auf insgesamt acht Jahre verteilen) durch die Kommission und durch den Hof ist um so schwieriger, als die von der Kommission für diese Meldungen erarbeiteten Standardtabellen an sich unklar und unangemessen sind.

8. In der Bundesrepublik Deutschland ist das gleiche Phänomen der Koexistenz des im Jahre 1986 eingeleiteten Gemeinschaftsprogramms für die Aufgabe der Milcherzeugung und nationaler Beihilfeprogramme für die Einstellung und die Umstrukturierung der Erzeugung zu verzeichnen gewesen. So wurden seit 1989 fünf Ankaufprogramme organisiert. Davon beruhen alle bis auf das dritte auf nationalen Maßnahmen. Die fünfte Maßnahme wird von der Gemeinschaft im Rahmen einer Sonderregelung mitfinanziert, die Anlaß zu kritischen Bemerkungen des Hofes gab. Die erste Maßnahme wurde bereits 1984 eingesetzt, sobald deutlich wurde, daß die nationale Gesamtgarantiemenge bei den Zuteilungen der individuellen Quoten weit überschritten worden war: eine Menge von 1 001 835 Tonnen wurde so angekauft. Die zweite Maßnahme wurde 1985 eingesetzt und ermöglichte den Ankauf von 129 110 Tonnen. Mit der zeitlich gesehen dritten Maßnahme, die dem Gemeinschaftsprogramm entsprach, konnte das der Bundesrepublik Deutschland zugewiesene Ziel von 471 000 Tonnen keineswegs erreicht werden: es wurden nur 88 904 Tonnen angekauft. Die vierte Maßnahme ermöglichte den Ankauf von 222 358 Tonnen. Durch die fünfte, aus Mitteln des EAGFL-Garantie mitfinanzierte Maßnahme wurden etwas weniger als 400 000 Tonnen angekauft. Die Vergütung der Gemeinschaft litt somit unter der Koexistenz nationaler Beihilfen, die sich als vorteilhafter erwiesen. Der der Bundesrepublik Deutschland zur dreiprozentigen Herabsetzung der Quoten bewilligte Finanzrahmen wurde letztendlich durchaus ausgeschöpft, jedoch wie in Frankreich auf andere Arten als in Form der Gemeinschaftsvergütung. Schließlich führte das letzte Programm insofern zu einer Ungleichbehandlung der Erzeuger, die ihre Erzeugung aufgeben hatten, als der Vergütungssatz auf 1,6 DM pro kg gegenüber 0,7 DM in den vorangehenden Programmen festgesetzt wurde.

9. Im Vereinigten Königreich konnte die insgesamt angestrebte Quotenherabsetzung nur dank der Möglichkeiten erreicht werden, die durch die Änderung der Bestimmungen im Jahre 1987 eröffnet wurden, d. h. durch eine obligatorische lineare Herabsetzung der individuellen Quoten der einzelnen Erzeuger (in zwei Stufen). Anfangs waren nämlich eine von der Gemeinschaft finanzierte Regelung und eine national finanzierte Regelung über Vergütungen bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung eingesetzt worden, die sich als Mißerfolg erwiesen. Nur eine kleine Zahl von Erzeugern — 269 — beantragte und erhielt die Gemeinschaftsvergütung. Dieser Mißerfolg ist zum Teil auf die Struktur der Betriebe zurückzuführen, jedoch wahrscheinlich eher noch auf die Mobilität der Quoten dank dem im Vereinigten Königreich bestehenden Quotenmarkt.

10. In den Niederlanden konnte nur etwas mehr als ein Fünftel der im Programm vorgesehenen Mengen angekauft werden, da die Vergütung bei endgültiger Aufgabe der Milcherzeugung gegenüber dem Preis, den der Erzeuger durch Verkauf seiner individuellen Referenzmenge an einen anderen Erzeuger erzielen konnte, viel zu niedrig lag.

11. In Irland und in Luxemburg konnte das Beihilfeprogramm für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung ebenfalls nur unter Rückgriff auf die lineare Herabsetzung der individuellen Referenzmengen vollständig verwirklicht werden. In beiden Mitgliedstaaten handelte es sich bei den Begünstigten in erster Linie um ältere Erzeuger, die bereits im Ruhestand waren oder in den vorgezogenen Ruhestand getreten sind. Die Vergütung bildet eine Ergänzung ihrer Altersrente. Insbesondere in Irland hat eine große Zahl von Kleinerzeugern einige Milchkühe behalten und sich auf die Kälberzucht umgestellt, um so die Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung mit der Mutterkuhprämie verbinden zu können.

12. In Spanien wurde die Erzeugung im Rahmen des Beihilfeprogramms für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung, mit dem diese um 162 000 Tonnen verringert werden sollte, um 155 921 Tonnen herabgesetzt. Dieses Programm verursachte bis Ende des Haushaltsjahres 1990 Ausgaben in Höhe von 38 Mio ECU zu Lasten des Haushaltsplans der Gemeinschaft und wird in den kommenden Haushaltsjahren noch einmal ungefähr die gleichen Ausgaben erfordern. Trotz dieses offensichtlichen, teuer erkauften Erfolgs besteht die Gefahr, daß das Programm im Hinblick auf das Ziel der Verringerung der Milcherzeugung wenig wirksam ist, da es in Anbetracht der Nichtanwendung der Quotenregelung nahezu unmöglich ist, die Einhaltung der vertraglich festgelegten Bedingungen für die Aufgabe der Milcherzeugung zu kontrollieren und betrügerische Praktiken zu sanktionieren. Die untersuchten Kontrollberichte sowie die an Ort und Stelle durchgeführten Prüfungen haben gezeigt, daß die Verpflichtung zur Aufgabe der Milcherzeugung leicht umgangen werden kann, da die Nichteinhaltung der individuellen Referenzmengen nicht bestraft wird. Es genügt die Erklärung, daß die Milch zur Tierfütterung verwendet wird oder die Übertragung der Herde auf den Namen eines anderen Familienmitglieds, das dann — selbst ohne Quote — weiterhin Milch an einen Käufer liefern darf.

13. In Italien wurde der für diesen Mitgliedstaat vorgesehene Finanzrahmen nicht genutzt. Die nationale Garantiemenge wurde zwar durch die direkte Anwendung der in der Grundverordnung enthaltenen neuen Höchstzahlen in zwei Stufen herabgesetzt, doch konnte kein Gemeinschaftsprogramm für die Aufgabe der Milcherzeugung durchgeführt werden. Dies liegt einfach daran, daß die Regelung über individuelle Quoten in diesem Staat zu diesem Zeitpunkt nicht existierte und es folglich nicht in Frage kam, den Inhabern solcher Quoten, die ihre Erzeugung aufgeben würden, eine Vergütung zu gewähren.

14. In Griechenland wurde das Programm nicht angewandt. In Abweichung von der Verordnung (EWG) Nr. 1336/86 ist in der Verordnung (EWG) Nr. 1931/88 des Rates vom 29. Juni 1988 vorgesehen, daß „die Republik Griechenland die verfügbaren Mittel zur Finanzierung von Programmen zur Verbesserung der Milchqualität zugunsten der betroffenen Erzeuger“⁽¹⁾ verwendet.

C. Beihilfeprogramm für die vorübergehende Aussetzung der Quoten

15. Die Verordnung (EWG) Nr. 775/87 des Rates vom 16. März 1987, welche die vorübergehende Aussetzung eines Teils der Referenzmengen für Lieferungen regelt, sieht vor, daß der tatsächlich verfügbare Quotenbetrag — berechnet auf der Grundlage des Wirtschaftsjahres 1986/87 — im Zeitraum 1987/88 um 4 %, im Zeitraum 1988/89 um 5,5 % und in den folgenden Wirtschaftsjahren (aufgrund der im Rahmen des „Nallet-Pakets“ im Dezember 1989 eingeführten Änderungen) um 4,5 % verringert werden soll. Die Anwendung dieser Maßnahme sieht grundsätzlich so aus, daß bis 1992 eine degressive jährliche Vergütung aus dem Gemeinschaftshaushalt gezahlt wird, die von den Mitgliedstaaten ergänzt werden kann. Diese Vergütung wird den über eine Quote verfügenden Erzeugern entweder direkt (Formel A) oder indirekt (Formel B) gewährt. Für Italien, Spanien und Griechenland sind in bezug auf die Durchführungsmodalitäten Ausnahmeregelungen vorgesehen. In der Verordnung (EWG) Nr. 1931/88 des Rates wurde Griechenland ermächtigt, die ursprünglich zur Vergütung für die Aussetzung der Milcherzeugung vorgesehenen Finanzmittel „zur Finanzierung von Programmen zur Verbesserung der Milchqualität zugunsten der betroffenen Erzeuger“ zu verwenden.

16. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik in bezug auf den Milchsektor die Empfehlung ausgesprochen, die vorübergehende Aussetzung von 4,5 % der Gesamtgarantiemenge in eine endgültige Kürzung der Quoten ohne zusätzliche Vergütung umzuwandeln. Die Kommission vertritt in ihren Reformvorschlägen nämlich die Ansicht, daß die Zahlung einer fünfjährigen Vergütung für die ausgesetzten individuellen Referenzmengen (in Höhe von insgesamt 45,5 ECU pro 100 kg) an die Milcherzeuger bereits eine angemessene Entschädigung darstellt⁽²⁾. Der Beschluß des Rates wird ab dem Wirtschaftsjahr 1993/94 in Kraft treten.

⁽¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 1931/88 des Rates vom 29. Juni 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 über die vorübergehende Aussetzung eines Teils der Referenzmengen gemäß Artikel 5c Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 170 vom 2.7.1988, S. 4.

⁽²⁾ Reform der gemeinsamen Agrarpolitik
— Rechtsgrundlagen
— Sektor Milch
— KOM(91) 409 endg. vom 31. Oktober 1991 (siehe Absatz A.1.b, S. 1).

ANHANG XXV

Nationale Programme für den Quotenankauf und die Umstrukturierung der Milcherzeugung

In Frankreich tritt das im Jahre 1986 eingesetzte Gemeinschaftsprogramm in Konkurrenz zu einem nationalen Ankaufprogramm, das den Erzeugern günstigere Bedingungen bietet als das Gemeinschaftsprogramm. Für die Wirtschaftsjahre 1987/88 und 1988/89 existiert jeweils ein teilweise aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziertes nationales Ankaufprogramm, das nur die Erzeuger begünstigt, die an Molkereien liefern.

In der Bundesrepublik Deutschland wurden fünf nationale Ankaufprogramme beschlossen, die sich auf die Wirtschaftsjahre 1984/85, 1985/86, 1986/87, 1989/90 und 1990/91 bezogen. Ziel all dieser Programme war es, die Überschreitung der nationalen Gesamtgarantiemenge, zu der es bei Einführung der Regelung infolge der zahlreichen Beschwerden von Seiten der Erzeuger gekommen war, zu verringern.

In Belgien wurde nur im Jahre 1985 ein nationales Umstrukturierungsprogramm eingesetzt.

In Irland wurde gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 ab dem Wirtschaftsjahr 1987/88 ein nationales Umstrukturierungsprogramm eingesetzt. Dieses Umstrukturierungsprogramm sieht vor, daß ein Käufer einem Erzeuger, der sich gegen eine einmalige Vergütung zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung verpflichtet, eine individuelle Referenzmenge abkauft. Die so angekauften Referenzmengen können vom Käufer zum selben Preis an einen oder mehrere seiner vorrangigen Erzeuger weiterverkauft werden.

In Dänemark wurde ebenfalls in Anwendung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 ab dem Wirtschaftsjahr 1990/91 ein nationales Umstrukturierungsprogramm eingesetzt. Der Mælkeudvalg, der einzige Käufer in Dänemark, kauft die angebotenen individuellen Referenzmengen an, um sie anschließend zum selben Preis an vorrangige Erzeuger weiterzuverkaufen.

In den Niederlanden bestand für alle Wirtschaftsjahre, mit Ausnahme der durch das Gemeinschaftsprogramm aus dem Jahre 1986 abgedeckten Jahre, ein nationales Ankaufprogramm. Die Ergebnisse sind im allgemeinen wenig ermutigend. Die Preise, die den Erzeugern geboten werden, die ihre Quote auf dem Markt verkaufen wollen, sind wesentlich höher als die im Rahmen der Ankaufprogramme bei Aufgabe der Milcherzeugung gewährten Vergütungen (siehe Ziffer 4.34). Angesichts der in der Vergangenheit erzielten mäßigen Ergebnisse sollen die Programme in Zukunft aufgegeben werden.

In Luxemburg haben die Behörden ebenfalls für alle Milchwirtschaftsjahre — selbst parallel zu dem Gemeinschaftsprogramm von 1986 — ein nationales Programm zur Umstrukturierung der Milcherzeugung eingesetzt.

In Italien wurden in den Jahren 1986 und 1987 zwei ausschließlich aus nationalen Finanzmitteln finanzierte Programme zur Schlachtung von Milchkühen durchgeführt. Diese traten an die Stelle des Gemeinschaftsprogramms für die Aufgabe der Milcherzeugung (siehe Anhang XXIV, Ziffer 2), das keine Anwendung finden konnte, da den italienischen Milcherzeugern noch keine individuellen Referenzmengen zugeteilt worden waren. Das zweite Programm wurde in Abweichung von Artikel 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 775/87 durchgeführt, die im Wirtschaftsjahr 1987/88 eine Aussetzung von 4 % und in den folgenden vier Wirtschaftsjahren eine Aussetzung von 5,5 % der Gesamtgarantiemengen vorsah. Durch die beiden nationalen Programme zur Schlachtung von Milchkühen wurde die Erzeugung einer Milchmenge verhindert, die nach Ansicht der italienischen Behörden auf mehr als 6 % der Gesamtgarantiemenge geschätzt werden kann.

Im Vereinigten Königreich war das einzige nationale Ankaufprogramm ein eindeutiger Mißerfolg, da die auf dem Markt gebotenen Preise deutlich über dem im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms festgelegten Ankaufspreis lagen.

In Spanien und Griechenland wurden keinerlei nationale Ankauf- oder Umstrukturierungsprogramme durchgeführt.

ANHANG XXVI

Anwendung von Artikel 4a der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates in den einzelnen Mitgliedstaaten

Im Vereinigten Königreich (Anwendung der Formel B) führt die Anwendung des Systems durch die regionalen Milk Marketing Boards dazu, daß die von den Käufern auf die Erzeuger abgewälzte Abgabe stark verringert wird; das System beruht auf einer Neuverteilung der verfügbaren Quoten, die abgesehen von der Berücksichtigung der Lage einer bestimmten Kategorie vorrangiger Erzeuger im allgemeinen einheitlich ist.

In Frankreich (Anwendung der Formel B) organisiert die ONILAIT ⁽¹⁾ am Ende des Wirtschaftsjahres für den die Lieferung betreffenden Teil der Milcherzeugung einen umfangreichen Austausch der Quoten zwischen den einzelnen Molkereien, nachdem zuvor innerhalb der einzelnen Molkereien eine erste Verrechnung stattgefunden hat; Ziel dieser Neuverteilung ist es, die verfügbaren Quoten entsprechend den durch jährlichen Ministerialerlaß festgelegten Prioritätskriterien an die Erzeuger zu verteilen, und zwar sowohl auf der Ebene der einzelnen Molkereien als auch zwischen den Molkereien.

In Irland (Anwendung der Formel B) hat das DOA ⁽²⁾ ein mehrstufiges Verrechnungssystem eingeführt, das die Bezeichnung „fleximilk“ trägt und insbesondere die Kleinerzeuger begünstigt. In einer ersten Phase verrechnet jeder Käufer den verfügbaren Restbetrag der ihm zugeteilten Quote zugunsten seiner Erzeuger. Danach nimmt das DOA eine Verrechnung zwischen den Käufern vor. Schließlich kann ein Käufer, der seine Quote überschritten hat, die ihm vom DOA gewährte Verrechnung auf seine Erzeuger verteilen.

In Belgien (Anwendung der Formel A) wurde die in Artikel 4a vorgesehene Verrechnung, die als Ausgleich (peréquation) bezeichnet wird, vom ersten Wirtschaftsjahr an angewandt, ohne daß Kriterien für die Zuteilung der verfügbaren Mengen festgelegt wurden.

In Luxemburg (Anwendung der Formel B) verwaltet die Einheit SER ⁽³⁾ die zwischen den vier Käufern stattfindende Verrechnung nach Artikel 4a, ohne Prioritäten für die Zuteilung der verfügbaren Quoten festzulegen.

In der Bundesrepublik Deutschland (Anwendung der Formel A) wenden die nationalen Behörden die in Artikel 4a vorgesehene Regelung nicht an. Während die Erzeuger die zusätzliche Abgabe entrichten müssen, sobald sie ihre individuelle Quote überschreiten, zahlt der Mitgliedstaat selbst nur den der Überschreitung seiner nationalen Garantiemenge entsprechenden Betrag an die Kommission. Allerdings muß die anscheinend recht strenge und somit dem ursprünglichen Geist der Gemeinschaftsverordnung entsprechende Anwendung der Regelung etwas differenzierter betrachtet werden. Die Bundesrepublik Deutschland hatte nämlich zunächst individuelle Quoten gewährt, welche die nationale Garantiemenge deutlich überschritten. In jüngerer Zeit hat die Bundesrepublik Deutschland die dank der Nichtanwendung von Artikel 4a erhobenen Beträge dann zur Finanzierung von nationalen Programmen für den Quotenankauf verwendet.

In Italien (Anwendung der Formel A) wurde der Vereinigung der Zusammenschlüsse von Milchärzeugern, UNALAT, die 98 % der nationalen Milcherzeugung abdeckt, zum ersten Mal im Jahre 1988 eine Referenzmenge zugeteilt. Den in der UNALAT zusammengeschlossenen Erzeugern wurde ihrerseits erst im Laufe des Wirtschaftsjahres 1990/91 eine individuelle Quote zugeteilt. Bis zum Wirtschaftsjahr 1989/90 stellten die statistischen Erhebungen folglich die einzige Quelle dar, der Informationen über die Milcherzeugung entnommen werden konnten, da keine Erklärungen von seiten der Erzeuger und der Käufer vorlagen. Aus diesem Grund stellte sich die Frage einer Anwendung von Artikel 4a nicht, wenn man von den besonderen Umständen im Rahmen des von der Kommission durchgeführten Rechnungsabschlusses absieht. De facto schlug sich diese Situation in einer nicht in der Verordnung vorgesehenen quasi „automatischen“ nationalen Verrechnung nieder, in deren Genuß die einzelnen Erzeuger kamen.

In Spanien (Anwendung der Formel B) wurde die Regelung in Artikel 4a niemals offiziell angewandt. Solange nämlich die Milchlieferungen an die Käufer mit Hilfe statistischer Erhebungen geschätzt werden, impliziert dies die Verrechnung nach Artikel 4a.

In den Niederlanden (bis zum Wirtschaftsjahr 1987/88 Anwendung der Formel A, anschließend Anwendung der Formel B) fand die Verrechnung nach Artikel 4a niemals Anwendung.

In Griechenland (Anwendung der Formel B) ist Artikel 4a nicht anwendbar, da Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 folgendes vorsieht: „In Griechenland gilt die Gesamtheit der Käufer als ein einziger Käufer“. Unter diesen Umständen kann die Verrechnung ohne Anwendung des Verfahrens nach Artikel 4a erfolgen.

In Dänemark (Anwendung der Formel B) ist seit Einführung der Quotenregelung der Mælkeudvalg der einzige Käufer. Die Situation in Dänemark ist deshalb mit der in Griechenland vergleichbar, wo die Verrechnung ohne Anwendung von Artikel 4a erfolgen kann.

⁽¹⁾ Office national interprofessionnel du lait, öffentliche Interventionsstelle für diesen Bereich.

⁽²⁾ DOA: Department of Agriculture in Dublin.

⁽³⁾ SER: Service d'Economie Rurale, Verwaltungseinheit des Landwirtschaftsministeriums.

ANTWORT DER KOMMISSION

2. MARKT FÜR MILCH UND MILCHERZEUGNISSE

Entwicklung der Milcherzeugung in der Gemeinschaft

2.12. In den von Spanien vorgelegten Statistiken wurde die Milcherzeugung zu niedrig angegeben, so daß die nationale Garantiemenge ab dem Wirtschaftsjahr 1988/89 tatsächlich überschritten wurde. Auch in den italienischen Statistiken wurde die Milcherzeugung zu niedrig angesetzt. Derzeit werden Untersuchungen durchgeführt, um die tatsächliche Erzeugung zwischen dem Wirtschaftsjahr 1988/89 und dem laufenden Wirtschaftsjahr zu ermitteln. Dem Rat ist in diesem Zusammenhang ein Bericht zugeleitet worden (KOM(93) 109 vom 9. März 1993).

2.16. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auffordern, die Feststellungen des Rechnungshofs zu untersuchen. Gleichwohl sollte berücksichtigt werden, daß es sich bei den Direktverkäufen um nur 3 % der auf den Markt gebrachten Milch, und somit um verhältnismäßig unbedeutende Mengen, handelt.

Entwicklung der Lagerbestände an Butter und Magermilchpulver

2.31. Die Interventionsbestände konnten in erster Linie durch die Regulierungsmaßnahmen der Kommission bis Ende des Jahres 1992 auf 47 299 t Magermilchpulver und 172 455 t Butter gesenkt werden.

Anhalten des Ungleichgewichts

2.39. Der Rat entscheidet nach Anhörung des Europäischen Parlaments, wie ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen im Vertrag genannten Zielen erreicht werden sollte. Im Rahmen der Reform der GAP hat der Rat beschlossen, die Agrarpolitik allgemein neu auszurichten und dabei die Erzeugung von Überschusserzeugnissen nicht zu fördern. Die Regelung in bezug auf die Milchwirtschaft steht mit dieser Politik im Einklang.

3. GEMEINSAME MARKTORGANISATION FÜR MILCH UND MILCHERZEUGNISSE

Ziele

3.3. Die Ziele gemäß Artikel 39 des Vertrags, die auch im vierten Erwägungsgrund der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 genannt sind, gehören zu den im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzten Zielen und sind daher für alle mit der Ausrichtung der GAP betrauten Institutionen verbindlich.

Quotenregelung

3.24. Die Empfehlung der Kommission aus dem Jahre 1991, auf die sich der Rechnungshof bezieht, ist in der neuen, vom Rat im Dezember 1992 angenommenen Regelung enthalten.

Entwicklung der Haushaltsausgaben

3.27. Die Ausgaben gemäß Artikel 101 dürfen nicht in die jährlichen laufenden Ausgaben des Milchsektors mit einbezogen werden. Es könnte sonst ein falsches Bild von der Grundtendenz der Ausgaben seit der Einführung der „Quotenregelung“ im Jahre 1984 entstehen. Wie der Rechnungshof bei Ziffer 3.28 feststellt, gehörten die 1991 erstatteten 797,4 Mio ECU zu den 1987 und 1988 anfallenden Kosten für den Absatz von Butter in Höhe von rund 3 200 Mio ECU.

1992 beliefen sich die Ausgaben für den Sektor Milcherzeugnisse nur auf 4 008 Mio ECU und — wird die Mitverantwortungsabgabe nicht berücksichtigt — auf 4 375 Mio ECU.

Außerdem ist bei einem Vergleich der jährlichen Haushaltsausgaben in den frühen 80er Jahren mit den Ausgaben im Jahr 1991 zu bedenken, daß die Gemeinschaft inzwischen nicht nur um Spanien und Portugal, sondern auch um die Gebiete der ehemaligen DDR erweitert worden ist (es kamen 64 Mio potentielle Abnehmer hinzu, und die Milcherzeugung erhöhte sich um rd. 10 Mio t Milch).

Haushaltsmäßige Verbuchung bestimmter Einnahmen im Milchsektor

3.30. Die Kommission verweist auf die Antworten, die sie in diesem Zusammenhang zu einem früheren Zeitpunkt gegeben hat: Bei dieser Abgabe handelt es sich um einen Interventionsmechanismus, und sie gehört nicht zu den eigenen Mitteln der Gemeinschaft. Mit dieser Negativabgabe sollen im Rahmen der GAP spezifische Maßnahmen aus Mitteln des Gemeinschaftshaushalts finanziert werden. Die Abgabe wird gemäß der Regelung für die Verwaltung der Interventionsmaßnahmen der Gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse erhoben (vgl. Antwort zu Ziff. 3.28 des Jahresberichts des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 1985).

4. DURCHFÜHRUNG DER MASSNAHMEN ZUR REGULIERUNG DER MILCHERZEUGUNG

Nichtanwendung der Regelung durch einige Mitgliedstaaten

4.6. Siehe Antwort zu Ziff. 4.55.

Komplexität und uneinheitliche Auslegung der Bestimmungen

4.10. Im Rahmen der Reform der GAP hat die Kommission eine Kodifizierung und eine Vereinfachung der Regelung über die Zusatzabgabe im Milchsektor vorgeschlagen (KOM(91) 409). In der einschlägigen, im Dezember 1992 angenommenen Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 des Rates wurden einige Punkte berücksichtigt, deren Verbesserung der Rechnungshof und zuvor die Kommission empfohlen hatten; dabei ging es insbesondere um die Anwendung der Regelung nach einer einheitlichen Formel (Ziff. 3.21.), die Stellung bestimmter vorrangig berücksichtigter Erzeuger, die davon ausgehen, der jeweilige Mitgliedstaat fördere ein Überschreiten der individuellen Referenzmenge (Ziff. 4.19.), die Verzögerungen bei der Einziehung der Abgabe (Ziff. 4.27 – 4.29.), die gemäß dem Kommissionsvorschlag vorrangig beseitigt werden sollen, sowie außerdem um die vorübergehenden Überlassungen (Ziff. 4.50.), die nach Ansicht des Rechnungshofs sowohl auf der Ebene der Erzeuger als auch im allgemeinen eine wesentliche Verbesserung der Regelung darstellen, und die geregelte Übertragung der Quoten (Ziff. 5.17.) mit Ausnahme der Übertragung von Quoten zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern aus verschiedenen Mitgliedstaaten, die derzeit nicht möglich ist.

4.11. Die Verordnung, in der den „SLOM“-Erzeugern ein Schadensersatz angeboten wird, ist in Vorbereitung (KOM(93) 161 endg. vom 21. April 1993).

Fortführung des allgemeinen Verrechnungsverfahrens und Auswirkung der Zusatzabgabe für die einzelnen Erzeuger

4.17 – 4.20. Was die vom Rechnungshof angeführte Verwässerung der Abschreckungswirkung der Zusatzabgabe anbelangt, so hatten die verschiedenen zeit 1986/1987 eingeführten Berichtigungsmaßnahmen (vgl. Ziff. 4.20.) zur Folge, daß in den Mitgliedstaaten, in denen die Regelung angewendet wird, die Erzeuger mit Überproduktion ab einer bestimmten Schwelle für die gesamte Zusatzabgabe aufkommen mußten. Zum einen waren die Erzeuger darum bemüht, die Gesamtgarantiemengen soweit wie möglich auszuschöpfen; zum anderen wurden hieraus die Konsequenzen gezogen und wurden diese Mengen gegen Ausgleichszahlungen wiederholt reduziert.

Übertragungen von Referenzmengen von den Direktverkäufen auf die Lieferungen

4.23 – 4.24. Sollten Griechenland und Spanien die Zusatzabgaben auf alle Direktverkäufe, die über die Gesamtgarantiemengen hinausgehen, nicht einziehen, so wird beim Rechnungsabschlußverfahren eine Berichtigung vorgenommen werden.

Verzögerungen bei der Einziehung der Einnahmen aus der Zusatzabgabe

4.28 – 4.29. Um zu vermeiden, daß zwischen der Erhebung und der Zahlung der Zusatzabgabe zuviel Zeit vergeht — was mit den Zielen der Regelung nicht vereinbar ist — hat der Rat im Dezember 1992 u.a. beschlossen, daß der Käufer nunmehr für die Zahlung der Abgabe verantwortlich ist und die Befugnis erhält, die Zusatzabgabe bei den Erzeugern beizutreiben. Kann das Problem der Zahlungsrückstände der Mitgliedstaaten auf diese Weise nicht gelöst werden, so wird die Kommission in schwerwiegenden Fällen von ihrer Befugnis Gebrauch machen, die monatlichen Vorschüsse an die Mitgliedstaaten zu kürzen. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 1991 in den Rechtssachen C-342/89 und C-346/89.

Unzureichende Berichtigung der Überschreitung des Fettgehalts

4.30 – 4.32. Was die Berichtigung bei Überschreitung des Fettgehalts anbelangt, so steht es außer Frage, daß die Anwendung der Bestimmungen Probleme bereitet. Deshalb wurde die Regelung geändert und eine Auslösungsschwelle (der nationale Referenzfettgehalt) eingeführt; ist diese Schwelle nicht erreicht, so werden die Bestimmungen nicht angewendet. Außerdem bot diese Änderung den Vorteil,

daß Erzeuger in gleicher Lage auch gleich behandelt wurden; dies war vorher nicht der Fall, weil es zu Unterschieden zwischen der Situation der Formel A-Erzeuger und der Formel B-Erzeuger bzw. bei der Formel B zwischen den Käufern untereinander kommen konnte.

4.33. Die Kommission prüft jedes Jahr im Rahmen des Rechnungsablußverfahrens, ob die Mitgliedstaaten die Bestimmungen über den Fettgehalt ordnungsgemäß anwenden; sie nimmt — sofern zuverlässige Daten zur Verfügung stehen — eine Berichtigung vor, wenn die Zusatzabgaben nicht vollständig gezahlt worden sind.

4.34. Es ist nicht der Zweck der Regelung über die Einführung von Referenzmengen für die Milcherzeugung, eine Erhöhung des Fettgehalts der Milch zu vermeiden, solange die Milcherzeugung entsprechend angepaßt wird. Da sich der Eiweißgehalt der Milch nicht verändert hat, würde eine Verringerung der Milcherzeugung aufgrund eines höheren Fettgehalts zu einem Rückgang der Magermilcherzeugung führen.

Zu der vom Rechnungshof angezweifelten abschreckenden Wirkung der Berichtigung ist zu sagen, daß in den derzeit geltenden Bestimmungen eine Geldstrafe in Höhe von 454,89 ECU/100 kg vorgesehen ist; verglichen mit dem Interventionspreis für Butter in Höhe von 292,8 ECU/100 kg müssen somit 162 ECU/100 kg bzw. 55 % mehr gezahlt werden. Es darf also zu Recht davon ausgegangen werden, daß jede Erhöhung dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen würde.

Es ist richtig, daß rund 4 Mio t Milch notwendig sind, um 178 000 t Butter zu erzeugen. Bei einer solchen Erhöhung der Milcherzeugung würden jedoch auch rund 132 000 t Magermilchpulver anfallen.

Mobilität der Quoten

4.50. Aus den vom Rechnungshof angeführten Gründen hat die Kommission dem Rat im Oktober 1991 einen Vorschlag vorgelegt (KOM(91) 409), demzufolge die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, vorübergehende Überlassungen zu ermöglichen. Der Rat hat den Vorschlag im Dezember 1992 angenommen, nachdem mit einigen Änderungen sichergestellt worden war, daß die strukturelle Entwicklung nicht behindert wird.

Kontrollmaßnahmen

Verwaltungskriterien und Begleitung der verschiedenen Maßnahmen auf der Ebene der Kommission

4.52 – 4.53. Die Kommission teilt die Besorgnis des Rechnungshofs über fehlende und unvollständige Informationen der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat sich entschieden dafür eingesetzt, dieses Problem zu lösen, und prüft derzeit weitere mögliche Verbesserungen.

Kontrollmaßnahmen in den Mitgliedstaaten

4.55. Die Anwendung der Milchquotenregelung wird in allen Mitgliedstaaten jährlich überprüft; stellt sich dabei heraus, daß die Regelung nicht angewendet wird bzw. daß die Kontrollen unzulänglich sind und sich Folgen für den Gemeinschaftshaushalt ergeben, so werden umfangreiche finanzielle Berichtigungen vorgenommen.

Gemäß den Vereinbarungen im Rat über die von Griechenland, Spanien und Italien zusätzlich beantragten Quoten haben sich alle drei Staaten verpflichtet, die Regelung ab dem Wirtschaftsjahr 1993/1994 umfassend anzuwenden. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen, sowohl auf rechtlicher als auch auf administrativer Ebene, wird von der Kommission sorgfältig überwacht; die Kommission wird dem Rat über die vor dem 31. März 1993 erzielten Fortschritte Bericht erstatten. Die Maßnahmen selbst sollen zu einem späteren Zeitpunkt auf ihre Zweckmäßigkeit hin geprüft werden.

Mit ihren Beschlüssen im Rahmen des Rechnungsabchlusses hat die Kommission folgende finanzielle Anpassungen vorgenommen:

Berichtigungen des Rechnungsabchlusses im Zusammenhang mit der Zusatzabgabe Milch

(in Mio. ECU ⁽¹⁾)

	1987	1988	1989
B	3,9	3,0	1,6
D	148,7	43,3	86,2
EL	—	—	1,3
ES	—	—	150,3 ⁽²⁾
F	—	22,2	19,7 ⁽²⁾
I	47,8	52,1	540,0
L	—	—	0,1
NL	2,7	11,8	0,8
	203,1	132,4	800,0

⁽¹⁾ Umrechnung anhand der am Ende des betreffenden Haushaltsjahres geltenden Umrechnungskurse.

⁽²⁾ Ausgaben, deren Finanzierung aus Gemeinschaftsmitteln vorläufig abgelehnt worden ist.

Besondere Beihilfen und Quotenregelung

4.57. Rechtlich gesehen stellt die Vergütung einen Ausgleich für die Verringerung der Menge dar, die abgabefrei erzeugt werden könnte. Werden die Erzeuger, die die Abgabe entrichten müssen, von der Zahlung der Vergütung ausgenommen, so käme dies einer doppelten Bestrafung gleich: Zum einen würden sie zur Zahlung der Abgabe für die ausgesetzten Mengen verpflichtet und zum anderen würde ihnen die Entschädigung vorenthalten. Der Rat hat die Vorschläge der Kommission, in denen die Zahlung der Vergütung von der Einhaltung der nicht ausgesetzten Referenzmengen abhängig gemacht wird, aufgrund dieser Analyse zweimal abgelehnt.

Haushaltsbilanz

4.64. Wird die im Zeitraum 1984-1991 insgesamt entstandene zusätzliche Ausgabe in bezug auf die Programme für die endgültige Aufgabe oder die vorübergehende Aussetzung der Milcherzeugung mit dem gegenüber dem Basisjahr in einem einzigen Jahr erzielten Rückgang der Erzeugung um 8 Mio t (d.h. 1991 gegenüber 1984) verglichen, so ergibt sich ein unvollständiges Bild.

Stattdessen sollten die Gesamtausgaben mit dem Gesamtrückgang der Erzeugung verglichen werden:

	Milcherzeugung ⁽¹⁾	Rückgang im Vergleich zu:	
		1983	1984
1983	118,8	—	—
1984	116,8	- 2,0	—
1985	115,9	- 2,9	- 0,9
1986	117,3	- 1,5	+ 0,5
1987	112,1	- 6,7	- 4,7
1988	109,7	- 9,1	- 7,1
1989	109,1	- 9,7	- 7,7
1990	109,0	- 9,8	- 7,8
Rückgang insgesamt	—	- 41,7	- 27,7

(¹) EG 12 (mit Ausnahme der ehemaligen DDR).

Die Erzeugung hat sich bis einschließlich 1990 — abhängig davon, ob das Jahr 1983 (dem letzten vollen Jahr vor Einführung der Zusatzabgabenregelung) oder das Jahr 1984 zugrunde gelegt wird — insgesamt um mehr als 40 Mio t

bzw. um fast 28 Mio t verringert. Außerdem sollte darauf hingewiesen werden, daß sich die Milcherzeugung vor Einführung der Zusatzabgabenregelung im Durchschnitt jährlich um mehr als 2 % erhöhte (Zeitraum 1974-1983 = durchschnittlich + 2,2 %). Ohne Quotenregelung und bei gleichbleibender Anwendung der Preis- und Interventionsbedingungen wäre die Erzeugung jährlich weiterhin um 2 % gestiegen; die Erzeugung hätte 1990 über 136 Mio t gelegen, das sind 27 Mio.t mehr, als die für dieses Jahr ermittelte Menge.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Unzureichende Verringerung der Milcherzeugung

5.6. Im Rahmen der GAP-Reformen im Juni 1992 beschloß der Rat, daß die Gesamtgarantiemengen grundsätzlich verringert werden sollten, und zwar um 1 % im Wirtschaftsjahr 1993/1994 und wiederum um 1 % im Wirtschaftsjahr 1994/1995. Die Kommission wird — vor der Annahme des endgültigen Beschlusses — einen neuen Bericht über die Marktlage im Milchsektor vorlegen.

Zum einen waren die Erzeuger darum bemüht, die Gesamtgarantiemengen soweit wie möglich auszuschöpfen; zum anderen wurden hieraus die Konsequenzen gezogen, und wurden diese Mengen gegen Ausgleichszahlungen wiederholt verringert.

Abschwächung der Verantwortung der Erzeuger

5.7. Das Konzept für die Milcherzeugung in der Gemeinschaft hat sich im Laufe der Jahre allmählich gewandelt; es wurde mehr Nachdruck gelegt auf die Gesamtgarantiemengen als auf die individuellen Referenzmengen. Gleichwohl wurden die Gesamtmengen wiederholt verringert (vgl. auch die Antworten zu den Ziffern 4.17. - 4.20. und 4.64.).

Nationale Verrechnung

5.8. Der Rat hat die Vorschläge der Kommission abgelehnt, in denen die Zahlung der Vergütung von der Einhaltung der nicht ausgesetzten Referenzmengen abhängig gemacht wird (vgl. auch die Antwort zu Ziff. 4.57.).

5.9. Wie bereits aus der Antwort zu Ziffer 4.50 hervorgeht, wurde im Dezember 1992 beschlossen, die Bestimmungen über die vorübergehenden Überlassungen zu harmonisieren.

Nationale Übertragungen zwischen Lieferungen und Direktverkäufen

5.10. Was die Probleme im Zusammenhang mit den Direktverkäufen von Milch anbelangt, so steht die Kommission auf dem gleichen Standpunkt wie der Rechnungshof. Der Rechnungshof ist sich jedoch bewußt, daß dieses Problems wegen seines geringen Umfangs begrenzt ist.

Die von den Mitgliedstaaten angewendeten bzw. nicht angewendeten Verfahren werden beim Rechnungsabschluß von den Dienststellen der Kommission geprüft; die einschlägigen Bemerkungen sind in den jeweiligen Berichten enthalten.

Unzureichende Abschreckungswirkung der Anpassung der Lieferungen oder Direktverkäufe entsprechend dem Fettgehalt

5.11 – 5.12. Nach Ansicht der Kommission haben die Geldstrafen eine ausreichend abschreckende Wirkung, da sie — wie in der Antwort zu Ziffer 4.34 bereits angeführt wurde — 155 % des Interventionspreises betragen.

Mit den Regelungen über den Fettgehalt sollte eine Erhöhung des Fettgehalts der Milch nicht vermieden werden.

Vielmehr sollte die Auswirkung dieser Erhöhungen mit Hilfe einer entsprechenden Anpassung der Garantiemengen neutralisiert werden.

Finanzieller Vorteil für die Marktteilnehmer bei verzögerter Zahlung der Zusatzabgabe

5.13. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu den Ziffern 4.28 und 4.29 im Zusammenhang mit der verbesserten Zahlung der Zusatzabgabe. Die Kommission hat zur Verbesserung der Situation Verzugszinsen eingeführt [Verordnung (EWG) Nr. 536/93 vom 9. März 1993].

Uneinheitliche Anwendung

Komplexität der Maßnahmen

5.14 – 5.16. Die Kommission betont, daß sie den Standpunkt des Rechnungshofs im Zusammenhang mit der Komplexität der Regelung teilt. Aufgrund des Vorschlags der Kommission aus dem Jahre 1991 hat der Rat im Dezember 1992 beschlossen, diese Regelung zu vereinfachen und zu harmonisieren (vgl. weitere Einzelheiten in der Antwort zu Ziffer 5.21).

Die Kommission bedauert wie der Rechnungshof, daß einige Mitgliedstaaten die in der Regelung des Rates gebotene Flexibilität ausnutzen, um andere Bestimmungen zu umgehen (Ziffer 5.14). Die Kommission ist in diesem Zusammenhang aufgrund ihrer Verpflichtungen tätig geworden, indem sie die geeigneten Verfahren eingeleitet und die notwendigen Anpassungen der Vorschriften bereits vorgeschlagen hat (siehe Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache 394/85 gegen Italien und Verordnung (EWG) Nr. 1116/89 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 775/87); dies gilt auch für die Zukunft im Rahmen ihrer Vorschläge KOM(91) 409 an den Rat (insbesondere in Bezug auf die Übertragungen Direktverkäufe/Lieferungen und die Abschaffung der Erzeugergemeinschaften und ihrer Vereinigungen).

5.15. Vgl. Ziffer 4.55.

Gefahren und Risiken der Kontingentierung der Erzeugung

5.17. Der Rechnungshof verweist auf zwei der Ziele, die in Artikel 39 des Vertrags festgelegt sind. Artikel 39 enthält weitere Ziele: Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte und Sicherstellung der Versorgung. Der Vertrag impliziert außerdem die ordnungsgemäße Berücksichtigung umweltpolitischer Gesichtspunkte.

Die relative Bedeutung dieser Ziele ändert sich mit der allgemeinen Wirtschaftslage, den Erwerbsquoten und den Zwängen aufgrund der internationalen Lage. Im Rahmen der Reform der GAP beschloß der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen zur Drosselung der Überschußproduktion, während den Landwirten gleichzeitig Einkommenssicherheit geboten und die ländliche Entwicklung gewährleistet wurde. Der Aspekt der ursprünglich zur Sicherstellung der Versorgung eingeführten Rationalisierung erhielt somit weniger Bedeutung. Eine hochrationalisierte landwirtschaftliche Erzeugung ginge außerdem zu Lasten der Umwelt.

Quotenregelung und Betriebsstrukturen

5.21. Der Rat hat die Regelung zur Regulierung der Milcherzeugung im Zuge der Verordnung (EWG) Nr. 3950/92 umgestaltet und vereinfacht. An die Stelle der Formeln A und B trat eine einheitliche Formel, die die Vorteile der beiden früheren Formeln umfaßt. Die Pflichten des Abgabenschuldners (Käufer-Molkerei) und des Abgabenzahlers (Erzeuger) sind präzisiert und die Möglichkei-

ten für die Einziehung der Abgabe ausgebaut worden. Die Rechte der einzelnen Erzeuger sind erweitert worden und werden besser geschützt. Die Übertragung der Referenzmengen zwischen Erzeugern wurde genau festgelegt und auch in anderen Situationen möglich gemacht. Außerdem wird die Kommission in den Anwendungsmodalitäten zu dieser Regelung insbesondere genaue Einzelheiten zu den Kontrollpflichten festlegen.