CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 27 februari 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. De verwijzing van het Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, waarover het vandaag gaat, betreft — eens te meer — de gemeenschapsregeling inzake de extra heffing op melk, die in 1984 bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 [1] is ingesteld om structurele overschotten op de markt van zuivelprodukten tegen te gaan.

2. Om de van de heffing vrijgestelde hoeveelheid van een producent of koper („referentiehoeveelheid") vast te stellen, heeft de gemeenschapswetgever in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 857/84 [2] regels vastgesteld over het toepasselijke referentiejaar, dat een van de kalenderjaren van 1981 tot 1983 kan zijn.

3. Met de situatie van landbouwers die in het betrokken referentiejaar geen produktie aantonen, omdat zij voordien overeenkomstig verordening (EEG) nr. 1078/77 [3] in ruil voor een premie een niet-leveringsverbintenis of een omschakelingsverbintenis waren aangegaan, heeft de gemeenschapswetgever na de arresten Mulder [4] en von Deetzen [5] in 1989 rekening gehouden door een met name in verordening nr. 764/89 [6] opgenomen bijzondere regeling. Bij die verordening heeft hij verordening (EEG) nr. 857/84 aangevuld met een artikel 3 bis.

4. Tot die bijzondere regeling, waarmee het Hof reeds herhaaldelijk te maken heeft gehad, behoort ook een uitvoeringsbepaling van laatstgenoemde verordening, namelijk artikel 3 bis van verordening (EEG) nr. 1546/88 [7], zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89 [8], waarvan lid 1 onder meer bepaalt:

„De in artikel 3 bis, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 857/84 bedoelde aanvraag wordt

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1968, L 148, blz. 13; artikel 5 quater is ingevoegd bij verordening nr. 856/84 (PB 1984, L 90, blz. 10).

2 — Verordening van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13).

3 — Verordening van de Raad van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB 1977, L 131, blz. 1).

4 — Arrest van 28 april 1988, zaak 120/86, Mulder, Jurispr. 1988, blz. 2321.

5 — Arrest van 28 april 1988, zaak 170/86, von Deetzen, Jurispr. 1988, blz. 2355.

6 — Verordening van de Raad van 20 maart 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1989, L 84, blz. 2).

7 — Verordening van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1988, L 139, blz. 12).

8 — Verordening van de Commissie van 20 april 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1546/88 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad ingestelde extra heffing (PB 1989, L 110, blz. 27).

door de betrokken producent bij de door de Lid-Staat aangewezen bevoegde instantie ingediend overeenkomstig de door deze Lid-Staat vastgestelde voorschriften. Ook moet de producent kunnen aantonen dat hij nog steeds geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf exploiteert als bij de in artikel 5, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1391/78 van de Commissie [9] bedoelde goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie."

5. De betekenis van die bepaling voor de onderhavige zaak volgt uit de chronologie van de gebeurtenissen die aan het hoofdgeding ten grondslag liggen, en uit de betwiste maatregel van verweerder in het hoofdgeding (hierna: „verweerder").

6. Verzoeker in het hoofdgeding (hierna: „verzoeker") exploiteerde tot eind oktober 1981 een melkveebedrijf. Daarna vroeg hij per 29 oktober 1981 voor vier jaar een premie aan voor de omschakeling van het melkveebestand op de vleesproduktie. Toen in 1985 de omschakelingsperiode afliep, was de regeling van de extra heffing reeds van kracht; daar verzoeker echter, als een der landbouwers die gebruik hadden gemaakt van verordening nr. 1078/77, tijdens het voor de Bondsrepubliek Duitsland geldende referentiejaar (1983) geen melk of zuivelprodukten had geleverd, kon hij aanvankelijk geen referentiehoeveelheid krijgen. Later verpachtte hij — blijkens de verwijzingsbeschikking om gezondheidsredenen — alle voor landbouwdoeleinden gebruikte terreinen en de stallingen voor de periode van 1 januari 1987 tot 31 december 2006. Nadat verordening nr. 764/89 was vastgesteld, vroeg hij (binnen de gestelde termijn) om toekenning van een referentiehoeveelheid overeenkomstig die verordening (specifieke referentiehoeveelheid), teneinde eerst, gedurende de pachttermijn, de pachter en daarna zijn kinderen in staat te stellen melk te produceren.

7. De instanties van verweerder wezen die aanvraag af, daar verzoeker de aangevraagde hoeveelheid niet volledig op zijn bedrijf kon produceren (zie artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, sub b, van verordening nr. 857/84). Blijkens de verwijzingsbeschikking handelen zij op grond van artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88 aldus, wanneer de melkproducent na afloop van de nietleveringsperiode of de omschakelingsperiode zijn bedrijf heeft verpacht.

8. Na een vruchteloos administratief beroep wendde verzoeker zich tot de verwijzende rechter, die het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1. Vraag betreffende de uitlegging van het bij artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1033/89 van de Commissie van 20 april 1989 in verordening nr. 1546/88 ingevoegde artikel 3 bis:

Is een producent die het bedrijf dat hij ten tijde van de goedkeuring van zijn premieaanvraag beheerde, na afloop van de omschakelingsperiode heeft verpacht, nog exploitant van dat bedrijf?

9 — PB 1978, L 167, blz. 45.

2. Vraag betreffende de geldigheid van de sub 1 bedoelde regeling, voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Is het vereiste dat de eigenaar zelf het bedrijf moet exploiteren, in strijd met voorrang genietend gemeenschapsrecht?"

B — Standpunt

De eerste vraag

9. Bij deze vraag behoeven wij mijns inziens niet lang stil te staan. Ik versta het betrokken artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88 aldus, dat een landbouwer een bedrijf dat hij bij de goedkeuring van de premieaanvraag nog exploiteerde, op het ogenblik van zijn aanvraag om toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid niet meer exploiteert, indien het bedrijf op dat ogenblik aan een derde is verpacht.

10. Blijkens artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 betekent „exploiteren" immers de activiteit van de „producent" in verband met het „bedrijf", waarbij dit laatste begrip het geheel van de betrokken produktie-eenheden omvat. Alleen al volgens het gewone spraakgebruik kan echter enkel als producent worden beschouwd, degene die op eigen verantwoordelijkheid over de inzet van die produktie-eenheden voor de produktie kan beslissen. Dat dit ook geldt voor het hier toe te passen rechtsbegrip, blijkt heel duidelijk uit de Duitse versie van artikel 12, sub c, derde alinea, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, volgens welke (in casu voor de toepassing van artikel 3 bis van eerstgenoemde verordening) de „landwirtschaftliche Betriebsleiter" (letterlijk: bedrijfsleider van een landbouwbedrijf) [10] als producent moet worden beschouwd. Aan de daarmee verbonden voorwaarde, op eigen verantwoordelijkheid over de inzet van de produktie-eenheden voor de produktie te kunnen beslissen, wordt in het geval van een verpacht bedrijf (over het algemeen — zie evenwel het in het arrest van 15 januari 1991, zaak C-341/89, Ballmann, Jurispr. 1991, blz. I-25, behandelde bijzondere geval) niet door de verpachter, maar door de pachter voldaan. Derhalve betekent „exploiteren" het gebruik van produktie-eenheden door de pachter. Het kan daarbij dan ook niet gaan om verpachting door de eigenaar.

11. Deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 3 bis van verordening nr. 857/84. Volgens die bepaling impliceert de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid immers reeds, dat de aanvrager producent is. De bepaling die hier aan de orde is, verduidelijkt dus enkel een voorwaarde, die reeds in bedoelde verordening van de Raad is vervat. [11] Het betreft ook een loutere verduidelijking in voormelde zin, voor zover de onderhavige bepaling en de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1033/89 — om het begrip „producent" in de tijd te definiëren — bepalen dat deze het bedrijf *bij de indiening van de aanvraag* nog moet „exploiteren" (hetgeen is uitgesloten indien hij er niet meer over „beschikt"). Ook deze precisering volgt immers reeds uit

10 — NvdV: de Nederlandse versie gebruikt de term „landbouwexploitant".

11 — Voor de Lid-Staten die formule B toepassen, voorziet artikel 9, lid 1, sub a, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, in de nodige aanpassingen van de referentiehoeveelheid van de koper.

artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 857/84. Nauwkeuriger gezegd, geeft het bepaalde sub a en b van dit voorschrift uitdrukking aan het beginsel, dat een producent die zijn bedrijf gedurende de nietleveringsperiode of de omschakelingsperiode dan wel daarna (volledig) heeft verpacht, als *verpachter* geen recht heeft op een specifieke referentiehoeveelheid. Voor verpachting tijdens eerstgenoemde periode blijkt dat duidelijk uit het gestelde sub a [12], voor verpachting daarna uit het gestelde sub b [13], op grond waarvan het noodzakelijk is, „dat *zij* (de aanvragers) *in staat zijn* om de aangevraagde referentiehoeveelheid *op hun bedrijf te produceren*". [14] Dit impliceert niet alleen, dat de desbetreffende produktie-eenheden bestaan, maar ook dat de aanvrager erover beschikt. Een verpachter voldoet niet aan die voorwaarde.

12. In dit verband moet ten slotte ook nog worden ingegaan op verzoekers argument, dat onder het begrip „producent" ook de pachter kan vallen, daar de regeling inzake de melkproduktie nooit uitgaat van de persoon van de eigenaar van het bedrijf, maar van het bedrijf en de karakteristieken ervan, en dat de referentiehoeveelheid daarenboven een overdraagbaar vermogensbestanddeel vormt. Hieromtrent moet ten eerste worden opgemerkt, dat in de onderhavige zaak niet de pachter, maar de verpachter de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid verlangt. Ten tweede verwijst de gemeenschapsregeling met betrekking tot het recht op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid weliswaar in zekere mate naar de kenmerken van het bedrijf, namelijk wat de in de referentieperiode [15] geleverde of verkochte hoeveelheden betreft, maar zij kent dat recht enkel toe aan *producenten*, dus aan personen die als bedrijfsleider over het gebruik van produktie-eenheden beslissen. Ten derde moet verzoeker weliswaar worden toegegeven, dat de referentiehoeveelheid volgens de relevante bepalingen ((artikel 7 van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 590/85 [16] en artikel 7 van verordening nr. 1546/88)) overgaat van de verpachter op de pachter en dus — al naar gelang de overeengekomen pachtvoorwaarden — als een overdraagbaar vermogensbestanddeel kan worden beschouwd, maar, wanneer die overgang plaatsvindt [17], gebeurt dat niet los van het bedrijf, maar met het bedrijf, zoals voornoemde bepalingen aantonen. Het voornemen, de *pachter* op grond van een aan *verzoeker* — lang na aanvang van de pacht — toegewezen referentiehoeveelheid *in staat te stellen te produceren*, is onverenigbaar met dat beginsel.

12 — Daaraan beantwoordt de volgende passage in de considerans van verordening nr. 1033/89:
„dat de producent, wanneer hij niet meer over hetzelfde bedrijf zou beschikken, volgens de opzet van de premieregeling immers zijn voornemen te kennen zou hebben gegeven de melkproduktie te staken" (zie de derde overweging).

13 — Daaraan beantwoordt de volgende passage in de considerans van verordening nr. 1033/89:
„dat deze bijzondere regeling immers slechts geldt voor producenten die, doordat hun bedrijf in het door de Lid-Staten gekozen referentiejaar met een nietleveringsverbintenis was bezwaard, voor dat bedrijf van de toewijzing van een referentiehoeveelheid waren uitgesloten; dat deze regeling slechts ten doel heeft de nadelige gevolgen van de situatie ongedaan te maken, voor zover die situatie onveranderd is gebleven" (derde of vierde overweging, naar gelang van de taalversie).

14 — Cursivering van mij; zie ook de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 764/89.

15 — Artikel 3 bis, lid 2, van verordening nr. 857/84.

16 — Verordening van de Raad van 26 februari 1985 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1985, L 68, blz. 1).

17 — Zie de beperking in artikel 3 bis, lid 4, tweede alinea, van verordening nr. 857/84 en dienaangaande het arrest van 22 oktober 1991 (zaak C-44/89, von Deetzen, Jurispr. 1991, blz. I-5119).

13. De eerste vraag moet dan ook in de reeds eerder genoemde zin worden beantwoord.

De tweede vraag

14. I — In het kader van deze geldigheidsvraag betwijfelt de verwijzende rechter in de eerste plaats, of de in geding zijnde regeling verenigbaar is met artikel 3 bis (bedoeld wordt lid 1, tweede alinea, sub b) van verordening nr. 857/84. Dat artikel zou enkel bepalen, dat de aangevraagde referentiehoeveelheid op het bedrijf moet kunnen worden geproduceerd. In dit verband moge ik verwijzen naar mijn overwegingen betreffende de eerste vraag en vaststellen, dat artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88 enkel een reeds in de verordening van de Raad vervatte voorwaarde voor de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid verduidelijkt. Voormeld bezwaar van de verwijzende rechter is dan ook ongegrond.

15. II — Vervolgens stelt de verwijzende rechter de vraag, of de regeling verenigbaar is met voorrang genietend recht, namelijk het vertrouwensbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling.

16. Daarbij kunnen twee soorten argumenten worden onderscheiden, die beide uitgaan van een vergelijking. Enerzijds wordt, onder verwijzing naar het vertrouwensbeginsel, een vergelijking gemaakt met de situatie van landbouwers die niet hebben deelgenomen aan het communautaire niet-leverings- of omschakelingsprogramma van verordening nr. 1078/77. Anderzijds baseert de verwijzende rechter, ditmaal onder verwijzing naar het discriminatieverbod, zich op voorbeelden waarin verzoekers situatie wordt vergeleken met die van andere deelnemers aan dat programma.

17. Voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel moet inderdaad een vergelijking worden gemaakt met eerstgenoemde groep landbouwers. In verband met dat beginsel overwoog het Hof in de arresten Mulder [18] en von Deetzen [19] immers, dat

„een ondernemer die zijn produktie gedurende een zekere tijd vrijwillig heeft gestaakt, niet (mag) verwachten dat hij die produktie op dezelfde voorwaarden als voorheen zal kunnen hervatten, of dat eventueel in tussentijd vastgestelde markt-of structuurpolitieke regels voor hem niet zullen gelden".

Het voegde daaraan toe:

„Dit neemt niet weg, dat een ondernemer die, zoals in casu, door een gemeenschapshandeling is aangemoedigd om in het algemeen belang en tegen betaling van een premie gedurende een beperkte periode geen melk in de handel te brengen, gerechtigd is te verwachten, dat hij na afloop van zijn verbintenis niet gesteld zal worden voor beperkingen die hem *in het bijzonder* treffen juist

18 — R. o. 23 en 24.
19 — R. o. 12 en 13.

omdat hij gebruik heeft gemaakt van door die gemeenschapsregeling geboden mogelijkheden." [20]

18. Een dergelijke vergelijking is ook noodzakelijk om vast te stellen of de betrokken bepaling inbreuk maakt op het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag [21] (een inbreuk die volgens de verwijzende rechter zou kunnen bestaan, gelet op de situatie van andere landbouwers die aan het communautaire omschakelings- of nietleveringsprogramma hebben deelgenomen). Ingevolge dit beginsel mogen vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is. [22]

19. Hierna moet verzoekers situatie dan ook worden vergeleken met die van beide groepen landbouwers. Daarbij moet weer onderscheid worden gemaakt tussen de drie in de verwijzingsbeschikking vermelde tijdvakken, namelijk dat vóór de vaststelling van verordening nr. 764/89, dat daarna en dat na afloop van de pacht.

20. 1) Inzake de nadelen die landbouwers als verzoeker ondervinden doordat zij *vóór de vaststelling van verordening nr. 764/89* geen (specifieke) referentiehoeveelheid hebben verkregen die zij tot dat ogenblik door eigen exploitatie of verpachting konden benutten, kan enkel de situatie van landbouwers die niet aan voornoemd communautair programma hebben deelgenomen, als vergelijkingspunt dienen. In dit verband volstaat het vast te stellen, dat het eventueel door verzoeker geleden nadeel niet voortvloeit uit artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, maar uit het feit, dat geen regeling bestond voor de groep landbouwers waartoe hij behoort. [23] Daaruit kunnen geen bezwaren tegen de geldigheid van de onderhavige bepaling worden afgeleid.

21. 2) a) Wat het tijdvak *na de vaststelling van verordening nr. 764/89* betreft, waarin de verlangde referentiehoeveelheid volgens verzoeker ertoe dient om de *pachter* in staat te stellen, melk te produceren, moet in de eerste plaats een vergelijking worden gemaakt met de landbouwers die niet aan het communautaire omschakelings- of nietleveringsprogramma hebben deelgenomen.

22. Daaruit blijkt, dat verzoeker hoogstens benadeeld kan zijn door bepalingen die de *pachter* beletten, een dergelijke referentiehoeveelheid te krijgen. Indien immers een landbouwer die na de vaststelling van verordening nr. 857/84 over een referentiehoeveelheid beschikte, zijn bedrijf in 1987 voor 20 jaar zou hebben verpacht, dan had hij die referentiehoeveelheid ingevolge artikel 7, lid 1, van verordening nr. 857/84 en artikel 5, sub 1, van verordening (EEG) nr. 1371/84 [24] (in dezelfde zin: artikel 7, sub 1, van verorde-

20 — Cursivering van mij.

21 — Zie laatstelijk het arrest van 10 januari 1992 (zaak C-177/90, Kühn, Jurispr. 1992, blz. I-35, r. o. 18).

22 — Zie bij voorbeeld het arrest van 21 februari 1990 (gevoegde zaken C-267/88 tot en met C-285/88, Wuidart, Jurispr. 1990, blz. I-467, r. o. 13).

23 — Zie met betrekking tot de vraag, of daarvoor recht op schadevergoeding bestaat, met name de gevoegde zaken C-104/89 en C-37/90, waarin advocaat-generaal Van Gerven op 28 januari 1992 conclusie heeft genomen; zie meer bepaald punt 33 daarvan (arrest van 19 mei 1992, Jurispr. 1992, blz. I-3061, I-3094).

24 — Verordening van de Commissie van 16 mei 1984 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1984, L 132, blz. 11).

ning nr. 1546/88) bij het begin van de pacht verloren aan de pachter, die bijgevolg op het ogenblik van verzoekers aanvraag over de referentiehoeveelheid zou hebben beschikt.

23. Deze regeling vormt de uitdrukking van het algemene beginsel, dat — zelfs afgezien van verordening nr. 764/89 — in de verhouding verpachter-pachter gedurende de pacht alleen laatstgenoemde als „landbouwexploitant" [25] recht kan hebben op een referentiehoeveelheid.

24. Voor zover artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88 (zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89) het recht van een *verpachter* uitsluit omdat deze het bedrijf, anders dan ten tijde van de premieaanvraag, niet meer exploiteert, is die landbouwer enkel daardoor niet slechter af dan collega's die tot voornoemde vergelijkingsgroep behoren.

25. Daar het in casu, gezien de formulering van de prejudiciële vraag en de feiten van het hoofdgeding, alleen gaat om de rechtsgevolgen van de litigieuze bepaling voor de rechten van de *verpachter*, volstaan bovenstaande overwegingen mijns inziens om de twijfel van de verwijzende rechter op dit punt te weerleggen.

26. Ik moge echter nog enkele korte opmerkingen maken over de rechtspositie van de pachter, om aan te tonen dat die moet worden bepaald rekening houdend met het gewettigd vertrouwen van zijn rechtsvoorganger, zodat de bescherming van dat vertrouwen door de toepassing van de hiervoor vermelde algemene beginselen niet lijkt te worden aangetast.

27. Op het eerste gezicht zou men inderdaad kunnen denken, dat artikel 3 bis in de onderhavige zaak ook een recht van de pachter op toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid uitsluit, daar deze het betrokken bedrijf op het tijdstip van de goedkeuring van de premieaanvraag overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1391/78 tot wijziging van verordening nr. 1078/77 (PB 1978, L 167, blz. 45) niet exploiteerde. Uit een dergelijke consequentie zou blijken dat de landbouwexploitant, die als zodanig voldoet aan een essentiële formele voorwaarde voor het bij verordening nr. 764/89 verleende recht, een andere is dan degene wiens gewettigd vertrouwen aan de regeling ten grondslag lag.

28. Dit probleem rijst reeds in het kader van artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84. Wanneer men de eerste en de tweede alinea van dat lid met elkaar vergelijkt, kan immers de indruk ontstaan, dat enkel die producent aanspraak kan maken op een specifieke referentiehoeveelheid, die *zelf* een omschakelings- of niet-leveringsverbintenis is nagekomen. Het hieraan verbonden gevolg, te weten dat bij de overdracht van een bedrijf, ongeacht in welke rechtvorm, *na* afloop van de omschakelings- of niet-leveringsperiode, wanneer op de overnemer logischerwijs niet meer een dergelijke verplichting kan rusten, de overnemer van toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid wordt uitgesloten, kan worden geacht indirect te worden

25 — Zie de definitie van het begrip „producent" in artikel 12, sub c, *eerste alinea*, van verordening nr. 857/84.

bevestigd door artikel 3 bis, lid 2, derde alinea. Het Hof heeft zich hierover uitgesproken in de zaak Rauh [26], waarin de eigenaar zijn bedrijf na afloop van de niet-leveringsperiode op een met vererving vergelijkbare wijze had overgedragen. Het Hof beschouwde het als een met het vertrouwensbeginsel onverenigbare beperking voor de oorspronkelijke producent, dat hij na afloop van zijn niet-leveringsverbintenis het voordeel van de toekenning van een referentiehoeveelheid (in het kader van een met vererving vergelijkbare overgave) niet kon overdragen (r. o. 18). In r. o. 19 overwoog het in dat verband:

„Deze beperkingen zouden worden gehandhaafd, indien artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 aldus zou worden uitgelegd, dat op grond van deze bepaling aan deze erfgenaam of rechtsopvolger, zoals ook het geval is met betrekking tot de producent zelf, niet een specifieke referentiehoeveelheid kan worden toegekend onder de in de bepalingen van dit artikel bedoelde voorwaarden."

29. Uiteindelijk heeft het Hof artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 aldus uitgelegd,

„dat onder de aldaar bepaalde voorwaarden een specifieke referentiehoeveelheid kan worden toegekend aan een producent die door vererving of op een daarmee vergelijkbare wijze een bedrijf heeft verworven na afloop van een door de erflater uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 aangegane verbintenis om geen melk in de handel te brengen."

30. Met betrekking tot het probleem, dat de producent die de aanvraag doet, niet degene is wiens gewettigd vertrouwen wordt beschermd [27], heeft het Hof vastgesteld, dat onder de in artikel 3 bis bedoelde producenten

„naast de exploitanten van landbouwbedrijven die zelf een verbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 hebben aangegaan, ook zij worden begrepen, die het betrokken bedrijf na afloop van de door de exploitant aangegane verbintenis door vererving of op een daarmee vergelijkbare wijze van overgang hebben verworven".

31. Zo al deze beginselen op de onderhavige zaak kunnen worden toegepast — waarvan de Raad in wijzigingsverordening (EEG) nr. 1639/91 van 13 juni 1991, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van Verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1991, L 150, blz. 35) evenwel niet lijkt te zijn uitgegaan —, dan moet niet alleen artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 dien-

26 — Arrest van 21 maart 1991 (zaak C-314/89, Jurispr. 1991, blz. I-1647).

27 — Hoewel verordening nr. 764/89, als reactie op de arresten Mulder en Von Deetzen, enkel ziet op het gewettigd vertrouwen van de deelnemers aan het omschakelings- of niet-leveringsprogramma, kan het in individuele gevallen nodig zijn te onderzoeken, of ook een eventueel vertrouwen van de pachter/koper die het bedrijf na afloop van de omschakelings-of niet-leveringsperiode heeft overgenomen, door het gemeenschapsrecht wordt beschermd. Op die vraag behoeft hier echter niet te worden ingegaan.

overeenkomstig worden uitgelegd. Ook de uitlegging van artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88 moet daarbij aansluiten, zodat de daarin gestelde voorwaarden kunnen worden geacht te zijn vervuld, wanneer de verpachter als rechtsvoorganger van de pachter die toekenning van de referentiehoeveelheid verlangt, het bedrijf bij de goedkeuring van de premieaanvraag exploiteerde.

32. Derhalve moet de rechtspositie van de pachter worden bepaald overeenkomstig artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, met inachtneming van het vertrouwensbeginsel. Het kan dus niet in strijd zijn met dat beginsel, de verpachter te verwijzen naar de daar geconcretiseerde algemene regel, dat gedurende de pacht in de verhouding tussen hemzelf en de pachter enkel laatstgenoemde eventueel recht kan hebben op een referentiehoeveelheid.

33. Samenvattend ben ik van mening, dat de litigieuze bepaling, voor zover zij hier relevant is, verzoeker voor het tijdvak na de vaststelling van verordening nr. 764/89 niet ongunstiger behandelt dan de groep landbouwers die geen gebruik hebben gemaakt van verordening nr. 1078/77 en die na de toekenning van een referentiehoeveelheid hun bedrijf in 1987 hebben verpacht. In die context is er dus geen sprake van schending van het vertrouwensbeginsel.

34. b) Met betrekking tot de vergelijking met andere landbouwers die ook aan het communautaire programma hebben deelgenomen, vermeldt de verwijzende rechter bij wijze van voorbeeld de situatie van landbouwers die hun bedrijf bij de indiening van de aanvraag (nog) niet hadden verpacht.

35. i) In een eerste voorbeeld wordt verzoekers situatie vergeleken met die van een landbouwer die wegens gezondheidsproblemen het bedrijf, anders dan verzoeker, niet heeft verpacht, maar met behulp van een arbeidskracht heeft geëxploiteerd. De verwijzende rechter meent, dat kleine bedrijven, die moeilijker een arbeidskracht kunnen aantrekken, in geval van gezondheidsproblemen van de eigenaar mogelijkerwijze slechter af zijn dan grotere bedrijven.

36. In dit verband moet in de eerste plaats worden vastgesteld, dat indien verzoeker zijn bedrijf niet had verpacht (en mits hij voldeed aan de andere voorwaarden van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84), hij inderdaad recht zou hebben gehad op toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid. Dat hij daarentegen als verpachter dat recht niet heeft, is, zoals ik reeds heb aangetoond, op zich niet meer dan de uitdrukking van een algemeen beginsel dat aan het hele melkquotastelsel ten grondslag ligt.

37. Aldus bekeken is de door de verwijzende rechter gevreesde benadeling van kleinere bedrijven geenszins beperkt tot de werkingssfeer van artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, maar is het een gebrek dat aan de hele regeling kleeft.

38. Teneinde het bezwaar van de verwijzende rechter in dit licht te kunnen beoordelen, moet derhalve eerst worden vastgesteld, of voormeld algemeen beginsel (en daarmee noodzakelijkerwijze ook de bepaling die hier aan de orde is) kleinere bedrijven discrimineert. Deze vraag moet duidelijk ontkennend worden beantwoord. Zolang is gewaarborgd, dat in een dergelijke situatie de pachter over een referentiehoeveelheid beschikt of daar althans recht op heeft, voegt de regeling niets toe aan de economische verschillen tussen eigen exploitatie en verpachting. De nadelen die een klein bedrijf in verband met het inzetten van arbeidskrachten zou kunnen ondervinden, zijn dan ook slechts nadelen die het hoe dan ook moet ondergaan.

39. Daaruit volgt voorts dat een specifieke, buiten dit kader vallende benadeling van een landbouwer die zich in verzoekers situatie bevindt, hooguit kan worden veroorzaakt door bepalingen volgens welke aan de *pachter* geen specifieke referentiehoeveelheid wordt toegekend. Dienaangaande moge ik evenwel verwijzen naar mijn opmerkingen betreffende de vergelijking met landbouwers die niet aan het communautaire programma van verordening nr. 1078/77 hebben deelgenomen, en beklemtonen, dat bij de beoordeling van die aanspraken rekening moet worden gehouden met de beginselen van voorrang genietend recht, waaronder het discriminatieverbod.

40. Ik meen dan ook niet, dat voor zover artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88 de exploitatie door de aanvrager als voorwaarde stelt, het landbouwers die zich in verzoekers situatie bevinden, discrimineert in vergelijking met degenen die hun bedrijf met behulp van een arbeidskracht konden blijven exploiteren.

41. ii) De verwijzende rechter stelt verder de vraag, of verzoeker niet wordt gediscrimineerd doordat het van het toevallige tijdstip van de verpachting afhangt, of de producent al dan niet op een bijzondere situatie als nietverhandelaar aanspraak kan maken. In dat verband stelt hij, dat indien verzoeker zijn bedrijf nog niet had verpacht, hij aanspraak had kunnen maken op toekenning van een voorlopige leveringsreferentiehoeveelheid. Na de toekenning daarvan had hij zijn bedrijf met de vrijstelling voor een bepaalde hoeveelheid kunnen verpachten.

42. In dit verband volstaat de vaststelling dat de verwijzende rechter, zoals de Commissie terecht opmerkt, uitgaat van een verkeerde veronderstelling. Artikel 3 bis, lid 4, tweede alinea, van verordening nr. 857/84 bepaalt, dat wanneer het bedrijf vóór het einde van de achtste periode van toepassing van de regeling van de extra heffing (dus vóór 1 april 1992) wordt verkocht of verpacht, de specifieke referentiehoeveelheid teruggaat naar de communautaire reserve. In dat geval zou verzoeker niet alleen de specifieke referentiehoeveelheid verloren hebben, maar zou deze bovendien niet op de pachter zijn overgegaan, maar naar de communautaire reserve zijn teruggegaan. [28]

28 — Zie met betrekking tot de geldigheid van die regeling het arrest van 22 oktober 1991 (zaak C-44/89, von Deetzen, reeds aangehaald, r. o. 33).

43. 3) Tot slot berokkent de onderhavige regeling verzoeker ook voor het tijdvak na het verstrijken van de pachttermijn geen nadeel dat een inbreuk zou kunnen vormen op het vertrouwensbeginsel of het discriminatieverbod. Op dat ogenblik zal verzoeker namelijk aan de voorwaarden van de regeling voldoen. Zo hij, bij ongewijzigde wetgeving, niettemin geen recht op toekenning van een referentiehoeveelheid mocht hebben, is dat niet te wijten aan het feit, dat op een vroeger tijdstip niet aan die voorwaarden was voldaan. Een dergelijk nadeel heeft veeleer andere juridische oorzaken. Zo zal op dat moment moeten worden onderzocht, of het recht op toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid dat hij vóór de verpachting had, in plaats van op zijn pachter over te gaan, is tenietgegaan, zodat het hem ook na afloop van de pacht niet weer kan toekomen. [29] Tevens kan de vraag rijzen, of hem eventueel kan worden tegengeworpen, dat zijn pachter binnen de bij artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 gestelde termijn geen aanvraag heeft ingediend. Mocht om een van die redenen blijken, dat verzoeker geen recht heeft op toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid, dan houdt dat echter geen verband met de litigieuze regeling. Ook met het oog op de rechtsgevolgen die eventueel voor het tijdvak na beëindiging van de pacht te verwachten zijn, kan ik geen met het gelijkheids-of het vertrouwensbeginsel onverenigbare werking van het hier bedoelde vereiste ontwaren.

44. Een en ander brengt mij ertoe, het Hof voor te stellen als volgt te beslissen:

„1) Artikel 3 bis van verordening (EEG) nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1033/89, moet aldus worden uitgelegd, dat een landbouwer een bedrijf dat hij ten tijde van de goedkeuring van zijn premieaanvraag nog exploiteerde, op het moment van zijn verzoek om toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid niet meer exploiteerde, indien het bedrijf op dat moment aan een derde was verpacht.

2) Bij onderzoek van de tweede prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze bepaling, wat betreft de in het antwoord op de eerste vraag bedoelde rechtssituatie kunnen aantasten."

29 — Zie met betrekking tot de rechtssituatie na afloop van de pacht artikel 7, sub 3, van verordening nr. 1546/88 en (met betrekking tot de voorloper daarvan, artikel 5, sub 3, van verordening nr. 1371/84) de arresten van 13 juli 1989 (zaak C-5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 15) en 10 januari 1992 (zaak C-177/90, Kühn, reeds aangehaald, r. o. 22).