RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-174/88 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *De juridische context en de feiten van het hoofdgeding*

Bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB 1984, L 90, blz. 10) is verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13; hierna: de basisverordening) aangevuld met een artikel 5 quater, waarbij een extra heffing werd ingesteld voor de duur van vijf opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden. Volgens lid 1 van dit artikel kunnen de Lid-Staten kiezen tussen twee formules. Al naar gelang de gekozen formule is de heffing verschuldigd door de melkproducent (formule A) dan wel door de kopers van melk (formule B). De heffing wordt berekend over de hoeveelheid melk of melkequivalent die de producent aan een koper heeft geleverd (formule A) of die door een producent aan de koper is geleverd (formule B) en die in het betrokken tijdvak van twaalf maanden een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijdt.

Volgens artikel 5 quater, lid 2, is de heffing eveneens verschuldigd door iedere melkproducent over de hoeveelheid melk en/of melkequivalent die hij rechtstreeks voor consumptie heeft verkocht en die in het betrokken tijdvak van twaalf maanden een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijdt.

Verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de extra heffing (PB 1984, L 90, blz. 13) bepaalt in artikel 2, lid 1, dat de referentiehoeveelheid gelijk is aan de hoeveelheid melk of melkequivalent die gedurende het kalenderjaar 1981 door de producent is geleverd (formule A) of door een koper is gekocht (formule B), vermeerderd met 1%. Volgens artikel 6, lid 1, wordt „aan iedere producent van melk en zuivelprodukten bedoeld in artikel 5 quater, lid 2, van verordening (EEG) nr. 804/68 een referentiehoeveelheid toegewezen die overeenkomt met zijn rechtstreekse verkoop aan de consument in het kalenderjaar 1981, verhoogd met 1%".

Volgens het tweede lid van dit artikel mag het totaal van de krachtens het eerste lid toegekende referentiehoeveelheden niet meer bedragen dan de hoeveelheden vastgesteld in de bijlage bij de verordening. Voor het Verenigd Koninkrijk is deze hoeveelheid 187 000 ton.

Artikel 12, sub c, f en h, van verordening nr. 857/84 bepaalt:

„c) producent: de landbouwexploitant, natuurlijke of rechtspersoon of groepering van natuurlijke of rechtspersonen, waarvan het bedrijf op het geografische grondgebied van de Gemeenschap is gevestigd,

* Procestaal: Engels.

— die melk of andere zuivelprodukten rechtstreeks aan de consument verkoopt,

— en/of levert aan de koper;

f) bedrijf dat melk of andere zuivelprodukten bewerkt of verwerkt: een onderneming of groepering die zich uitsluitend bezighoudt met het inzamelen, verpakken, opslaan en koelen van melk of andere zuivelprodukten of met één van deze activiteiten;

h) rechtstreeks aan de consument verkochte melk of melkequivalent: de melk of de zuivelprodukten, uitgedrukt in melkequivalent, die zonder tussenkomst van een bedrijf dat melk of andere zuivelprodukten bewerkt of verwerkt, worden verkocht".

De uitvoeringsbepalingen van de extra heffing zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 (PB 1984, L 132, blz. 11). In artikel 4 hiervan is bepaald:

„1. Alle in artikel 5 quater, lid 2 van (de basisverordening) bedoelde producenten van melk en zuivelprodukten moeten ... bij de bevoegde instantie een aanvraag tot registratie indienen die vergezeld gaat van een staat waarin de aard en de hoeveelheid van de rechtstreekse verkopen in het kalenderjaar 1981 worden vermeld...

2. Producenten die op of na 1 januari 1981, maar vóór 1 april 1984 met rechtstreekse verkoop van melk en zuivelprodukten zijn begonnen en producenten in wier activiteit ter zake sinds 1 januari 1981 sterke wijziging is gekomen, vermelden in de bij de aanvraag tot registratie gevoegde staat, de aard en de hoeveelheid van de rechtstreekse verkopen, eventueel aangegeven in melkequivalent, tijdens de laatste twaalf maanden van hun activiteit.

Producenten die minder dan twaalf maanden geleden met rechtstreekse verkoop zijn begonnen, vermelden de aard en de hoeveelheid van de in de periode van feitelijke verkoop verkochte produkten.

3. ...

4. Door de Lid-Staten wordt, binnen de grenzen van de in artikel 6, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 bedoelde en in de bijlage bij die verordening vastgestelde hoeveelheden,

a) aan de in lid 1 bedoelde producenten een referentiehoeveelheid toegewezen die overeenkomt met hun rechtstreekse verkopen in het kalenderjaar 1981, verhoogd met 1% en eventueel gecorrigeerd met een uniform percentage, ten einde te voldoen aan het bepaalde in genoemd artikel 6, lid 2;

b) aan de in lid 2 bedoelde producenten een referentiehoeveelheid toegewezen die overeenkomt met de door hen in de laatste twaalf maanden van rechtstreekse verkoop vóór 1 april 1984 verkochte hoeveelheden, waarop eventueel een percentage wordt toegepast; voor producenten met minder dan twaalf maanden rechtstreekse verkoop, stellen de Lid-Staten op grond van de feitelijk verkochte hoeveelheden een jaarhoeveelheid vast en wijzen hun overeenkomstig bovenstaande bepalingen een referentiehoeveelheid toe..."

Verordening nr. 857/84 is bij verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 (PB 1985, L 68, blz. 1) gewijzigd. Artikel 6 luidt thans:

„*Artikel 6*

1. Aan iedere producent van melk en zuivelprodukten, bedoeld in artikel 5 quater, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 804/68, wordt een referentiehoeveelheid toegewezen die overeenkomt met zijn rechtstreekse verkoop aan de consument in het kalenderjaar 1981, verhoogd met 1%.

De Lid-Staten kunnen echter bepalen dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid van een producent gelijk is aan de hoeveelheid die hij in het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983 rechtstreeks aan de consument heeft verkocht, met aanwending van een percentage. Dit percentage kan worden gedifferentieerd naar gelang van de omvang van de verkoop van bepaalde categorieën heffingplichtigen, de ontwikkeling van de verkoop in bepaalde gebieden tussen 1981 en 1983, of de ontwikkeling van de verkoop van bepaalde categorieën heffingplichtigen in dezelfde periode, onder de volgens de procedure van artikel 30 van Verordening (EEG) nr. 804/68 vast te stellen voorwaarden.

2. Behoudens artikel 6 bis mogen de totale overeenkomstig lid 1 toegewezen referentiehoeveelheden niet meer bedragen dan de in de bijlage aangegeven hoeveelheden."

In het Verenigd Koninkrijk, dat voor formule B (kopers) heeft gekozen, is overeenkomstig de Dairy Produce Quota Regulations 1984 (SI 1984, nr. 1047) de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening verantwoordelijk voor de toewijzing van een primair quotum voor de rechtstreekse melkverkoop (de in de gemeenschapsregeling bedoelde referentiehoeveelheid voor dit type verkoop) aan elke producent van melk en zuivelprodukten, die een verzoek daartoe indient en aan de vereisten voor toekenning van een quotum voldoet. Na de vaststelling van het primair quotum kan de belanghebbende, indien hij het niet eens is met de hoogte van zijn quotum, binnen 21 dagen een bezwaarschrift indienen bij het Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales (hierna: het Quota Tribunal).

Hall & Sons (Dairy Farmers) Limited (hierna: Hall) levert melk en zuivelprodukten, zoals kaas, room en yoghurt. Zij verkoopt rechtstreeks aan haar klanten (detail- en groothandel) en dus niet via het verkoopsysteem van de Milk Marketing Board (hierna: MMB). Hall produceert zelf melk, maar koopt ook melk bij andere leveranciers om aan de vraag te kunnen voldoen.

Op 22 augustus 1984 verzocht Hall de minister om toewijzing van een quotum voor rechtstreekse verkoop. Bij brief van 21 januari 1985 deelde de minister mee voornemens te zijn, haar een primair quotum van 1 323 193 liter toe te wijzen, uitgaande van de geschatte produktie van haar eigen melkveestapel. Op het bezwaarschrift van Hall besliste het Quota Tribunal bij uitspraak van 29 augustus 1985, dat het primaire quotum niet kon worden gewijzigd. Naar zijn oordeel moest de hoogte van Halls melkquotum worden berekend op basis van de verkopen van melk en zuivelprodukten, die van haar eigen bedrijf afkomstig waren. Volgens Hall daarentegen moest met alle verkopen in de betrokken periode rekening worden gehouden, ongeacht of de melk van haar eigen veestapel afkomstig was of bij de MMB was gekocht.

Daarop stelde Hall beroep in bij de High Court, Queen's Bench Division, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de navolgende prejudiciële vraag heeft gesteld:

„Moet de referentiehoeveelheid die aan een producent van melk en zuivelprodukten wordt toegekend overeenkomstig verordening (EEG) nr. 856/84 van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten en verordening (EEG) nr. 857/84 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, worden berekend op basis van de totale rechtstreekse verkopen van de producent gedurende het referentiejaar of alleen op basis van zijn rechtstreekse verkopen van melk van zijn eigen veestapel gedurende die periode?"

2. *De procedure voor het Hof*

De verwijzingsbeschikking van de High Court, Queen's Bench Division, is op 28 juni 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Hall, vertegenwoordigd door St. Isaacs en N. Calver, barristers, en door D. Jackson, solicitor, het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Pulman, barrister, en S. Hay als gemachtigde, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, tijdens de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door G. Lawrence en ter terechtzitting door P. Oliver, beiden lid van haar juridische dienst, als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder voorafgaande instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan en de zaak naar de Eerste Kamer te verwijzen. Het heeft evenwel de regering van het Verenigd Koninkrijk verzocht, vóór 25 oktober 1989 de integrale tekst van de Dairy Produce Quota Regulations 1984 over te leggen. Hieraan is binnen de gestelde termijn voldaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Verzoekster in het hoofdgeding, *Hall*, geeft om te beginnen een uiteenzetting van de relevante communautaire en nationale regeling, waarna zij verklaart, het met het Quota Tribunal eens te zijn, dat zij producent is in de zin van artikel 12, sub c, van verordening nr. 857/84. Deze definitie geldt haars inziens eveneens in het kader van de andere verordeningen over de extra heffing. Aangezien de melk zonder tussenkomst van een be- of verwerkingsbedrijf door haar wordt verkocht, is er dus sprake van rechtstreekse verkoop aan de consument.

Daardoor behoort zij tot de producenten bedoeld in artikel 6 van verordening nr. 857/84, zowel in haar oorspronkelijke als in haar gewijzigde redactie. De referentiehoeveelheid die volgens deze bepaling moet worden toegewezen, dient noodzakelijkerwijs overeen te komen met de verrichte rechtstreekse verkopen. Deze uitleg wordt overigens bevestigd door het in casu toepasselijke artikel 4, leden 2 en 4, sub b, van verordening nr. 1371/84.

Deze uitleg is niet alleen in overeenstemming met de ondubbelzinnige betekenis van de betrokken bepalingen, maar ook met het gemeenschapsrechtelijke begrip „referentiehoeveelheid". Dit begrip heeft betrekking op de hoeveelheid verhandelde melk en op de toegang tot de markt, zodat de referentiehoeveelheid over alle rechtstreekse verkopen van de leverancier in het betrokken tijdvak moet worden berekend en niet aan zijn eigen produktie is gebonden. Refererend aan de verklaring van het Verenigd Koninkrijk van 27 oktober 1970 betreffende vloeibare melk en aan de verklaring betreffende vloeibare melk in de bijlage bij de Slotakte betreffende de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EEG wijst Hall erop, dat een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk beleid is, melk in de gehele Gemeenschap zoveel mogelijk voor consumptie in vloeibare toestand te gebruiken, en dat bij de uitvoering van het beleid dit doel niet in gevaar mag komen; ook dit zou haar opvatting bevestigen, evenals trouwens de arresten van 28 april 1988 in zaak 61/87 (Thevenot, Jurispr. 1988, blz. 2375) en van 17 mei 1988 in zaak 84/87 (Erpelding, ibid., blz. 2647) die duidelijk maken, dat het voor de berekening van de toe te wijzen referentiehoeveelheid aankomt op de hoeveelheid melk die de producent in het betrokken tijdvak heeft geleverd.

Elke interpretatie van artikel 6 van verordening nr. 857/84 waardoor de extra heffing uitsluitend op basis van de rechtstreekse verkoop van melk uit de eigen produktie zou worden berekend, is derhalve onaanvaardbaar,

— omdat zij ingaat tegen de duidelijke betekenis van voormeld artikel 6,

— omdat zij de duidelijke, heldere en ondubbelzinnige betekenis die in artikel 12, sub h, aan de uitdrukking „rechtstreeks aan de consument verkochte melk of melkequivalent" wordt gegeven, zonder gegronde reden beperkt,

— omdat zij niet te verenigen is met het begrip „referentiehoeveelheid" en evenmin met de doelstellingen van het gemeenschappelijk beleid,

— omdat zij geen steun vindt in duidelijke en specifieke bepalingen, terwijl toch blijkens bepaalde communautaire voorschriften, zoals artikel 7, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1422/78 van de Raad van 20 juni 1978 betreffende het verlenen van bepaalde bijzondere rechten aan organisaties van melkproducenten in het Verenigd Koninkrijk (PB 1978, L 171, blz. 14), artikel 5 quater, lid 2, van de basisverordening, artikel 6 van verordening nr. 857/84 en artikel 4 van verordening nr. 1371/84, de communautaire wetgever uitgebreid aandacht heeft geschonken aan de producentencategorie van de rechtstreekse verkopers,

— omdat Halls interpretatie dan wel tot dubbele toewijzing van een referentiehoeveelheid leidt, doch de grondslag van die toewijzing in beide gevallen, die van elkaar verschillen en in de toepasselijke verordeningen ieder afzonderlijk zijn geregeld, niet identiek is,

— omdat in Halls interpretatie producenten onderling niet worden gediscrimineerd, gezien de ruime uitleg die aan bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht moet worden gegeven om een dergelijke discriminatie te voorkomen (zie de ar-

resten van 13 december 1983, zaak 218/82, Commissie/Raad, Jurispr. 1983, blz. 4063, en van 25 november 1986, gevoegde zaken 201 en 202/85, Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3477), gezien de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om van gevaar voor discriminatie te kunnen spreken (zie de arresten van 13 juni 1978, zaak 139/77, Denkavit, Jurispr. 1978, blz. 1317, en van 19 oktober 1977, gevoegde zaken 117/76 en 16/77, Ruckdeschel, Jurispr. 1977, blz. 1753), en het feit dat Hall zich evenals andere rechtstreekse verkopers in een bijzondere situatie bevindt die noch vergelijkbaar is met noch identiek is aan die van andere producenten die hun melk uitsluitend aan de MMB verkopen (cf. naar analogie van de arresten van 28 april 1988 in zaak 120/86, Mulder, Jurispr. 1988, blz. 2321, en in zaak 170/86, von Deetzen, ibid., blz. 2555),

— omdat de anomalie waartoe Halls interpretatie leidt, namelijk dat voor dezelfde melk tweemaal een referentiehoeveelheid wordt toegewezen, deze interpretatie als zodanig niet krachteloos maakt (over het bestaan van zulke anomalieën in de quota-/extra-heffingregeling in de zuivelsector, zie het bijzonder rapport nr. 2/87 van de Rekenkamer).

Halls stelt dan ook voor, op de prejudiciële vraag te antwoorden, dat referentiehoeveelheid moet worden berekend over alle rechtstreekse verkopen van de producent in het betrokken kalenderjaar en niet enkel over de op zijn eigen bedrijf geproduceerde melk die hij in dat tijdvak rechtstreeks heeft verkocht.

Het *Verenigd Koninkrijk* stelt, dat de regeling van de verdeling van de nationale quota over de individuele producenten en van de inning van de extra heffing grotendeels aan de Lid-Staten is overgelaten. De uitdrukking „dairy produce sold by a producer by direct sale" dient niettemin aan de hand van het gemeenschapsrecht en niet enkel aan de hand van het nationale recht te worden uitgelegd.

Zijns inziens verricht Halls twee activiteiten: enerzijds leidt zij een landbouwbedrijf en verkoopt zij zuivelprodukten rechtstreeks aan consumenten; anderzijds koopt zij melk en verkoopt zij melk of zuivelprodukten rechtstreeks aan consumenten. Alleen de eerste activiteit valt onder artikel 5 quater, lid 2, van de basisverordening. De gegarandeerde totale hoeveelheid voor leveringen aan de groothandel (artikel 5 quater, lid 3) en de gegarandeerde totale hoeveelheid voor rechtstreekse verkopen (bijlage bij verordening nr. 857/84) zijn namelijk van elkaar onafhankelijk. In zoverre bestaat er evenwel een relatie tussen beide, dat volgens artikel 6 bis van verordening nr. 857/84 (ingelast bij verordening nr. 590/85) de producenten die over twee referentiehoeveelheden beschikken, voor leveringen en voor rechtstreekse verkoop, een verhoging van een van de twee referentiehoeveelheden binnen een periode van twaalf maanden kunnen verkrijgen, maar dan moet de andere referentiehoeveelheid gedurende dezelfde periode van twaalf maanden wel evenredig worden verlaagd.

Aangezien Hall geen melk aan de MMB verkoopt, heeft zij geen groothandelsquotum. Zij heeft enkel een quotum voor rechtstreekse verkoop. Voor alle door Hall van de MMB gekochte melk is aan de oorspronkelijke producent reeds een quotum toegekend. Dat voor dezelfde melk twee of meer malen een quotum zou kunnen wor-

den toegekend, is volstrekt in strijd met het doel van de invoering van de quotaregeling voor zuivelprodukten. Als iedereen die een koe bezit, maar melk koopt van de MMB, aanspraak had op een quotum voor de totale hoeveelheid gekochte melk, zouden grote zuivelbedrijven de quotaregeling kunnen ontwrichten en zich een onredelijk voordeel verschaffen tegenover kleine producenten. Dat zou tot een aanzienlijke discriminatie leiden van producenten die aan de groothandel leveren, ten opzichte van hen die rechtstreeks verkopen.

De *Commissie*, die de opvatting van het Verenigd Koninkrijk deelt, is van mening, dat de door de nationale rechter aan de orde gestelde problematiek een gevolg is van het feit, dat Hall twee verschillende activiteiten naast elkaar verricht, of van een zekere vermenging van beide activiteiten. Als eigenaar van een melkveestapel heeft Hall aanspraak op een referentiehoeveelheid voor dat deel van haar verkopen, dat op de melk van haar eigen koeien betrekking heeft. Zij heeft daarentegen geen aanspraak op een referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop, voor zover zij melk koopt van andere producenten en deze in de vorm van melk of van zuivelprodukten doorverkoopt aan de consument, aangezien in dit geval „producent" is, degene die de melk van zijn koeien heeft verkregen.

Vervolgens beziet de Commissie de mogelijke bronnen van de door Hall gekochte melk. Indien de melk rechtstreeks van andere producenten wordt gekocht, heeft Hall als koper zonder meer aanspraak op een referentiehoeveelheid volgens formule B van artikel 5 quater, lid 1, van de basisverordening, gebaseerd op de aan haar geleverde hoeveelheid melk. Dit quotum zou zij dan over de verschillende producenten van wie zij de melk koopt, moeten verdelen. Gezien de situatie op de Britse markt van melk en zuivelprodukten acht de Commissie het evenwel waarschijnlijker, dat Hall niet rechtstreeks bij individuele producenten koopt, maar bij een organisatie als de MMB.

De definitie van het begrip producent in artikel 12, sub c, van verordening nr. 857/84 geeft Hall geen aanspraak op een referentiehoeveelheid voor alle rechtstreeks voor consumptie verkochte melk, ongeacht of de melk afkomstig is uit haar eigen bedrijf — waarnaar het eerste deel van de definitie verwijst — of niet. Deze referentiehoeveelheid is bedoeld voor de producent die zijn eigen melk rechtstreeks afzet, ter voorkoming dat hij hiertoe een derde zou moeten inschakelen.

Ten slotte meent de Commissie, dat Halls interpretatie tot een stijging van de melkproduktie zou kunnen leiden, wat in strijd is met het doel van de gemeenschapsregeling.

Gordon Slynn
rechter-rapporteur