ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
14 juli 1994 *

In zaak C-351/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Finanzgericht Düsseldorf (Bondsrepubliek Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

M. Graff

en

Hauptzollamt Köln-Rheinau,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van de regeling inzake de extra heffing op melk, zoals die is neergelegd in verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10) en in verordening (EEG) nr. 857/84 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),

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, D. A. O. Edward, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Zuleeg (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— M. Graff, vertegenwoordigd door E. Handschumacher, G. Blume, J. Handschumacher en R. Möhring, advocaten te Düsseldorf,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur A. Brautigam als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Booß als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Raad en de Commissie ter terechtzitting van 18 november 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 21 augustus 1992, ingekomen bij het Hof op 9 september daaraanvolgend, heeft het Finanzgericht Düsseldorf krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging en de geldigheid van de regeling inzake de extra heffing op melk, zoals die is neergelegd in verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10, hierna: „verordening nr. 856/84"), en in verordening (EEG) nr. 857/84 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).

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen M. Graff, een in Duitsland nabij de Belgische grens gevestigde melkproducent, en het Hauptzollamt Köln-Rheinau betreffende de inaanmerkingneming van een in een in België gelegen bedrijf geproduceerde hoeveelheid melk voor de berekening van de door de Duitse autoriteiten toe te kennen referentiehoeveelheid.

3 Om de produktie van melk en zuivelprodukten in de Gemeenschap te beperken, is bij verordening nr. 856/84 in verordening nr. 804/68 een artikel 5 quater ingevoegd. Lid 1 van dit artikel bepaalt, dat gedurende vijf opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 1984, een extra heffing wordt ingesteld ten laste van de producenten (formule A) of de kopers (formule B) van koemelk die een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden.

4 Lid 3 van die bepaling luidt als volgt:

„De som van (deze) referentiehoeveelheden mag (...) niet meer bedragen dan een gegarandeerde totale hoeveelheid die gelijk is aan de som van de hoeveelheden melk die in de betrokken Lid-Staat in het kalenderjaar 1981 zijn geleverd aan

bedrijven die melk of andere zuivelprodukten bewerken of verwerken, verhoogd met 1 %."

Aan België en Duitsland werd een gegarandeerde totale hoeveelheid van respectievelijk 3 106 000 en 23 248 000 ton toegekend.

5 Deze bepalingen zijn ten uitvoer gelegd bij verordening nr. 857/84. Artikel 2, lid 1, van deze verordening bepaalt, dat in de Lid-Staten die voor formule A hebben gekozen, de aan de producenten toe te kennen individuele referentiehoeveelheden gelijk zijn aan de hoeveelheid melk of melkequivalent die door de betrokken producent tijdens het kalenderjaar 1981 is geleverd, verhoogd met 1 %. Artikel 2, lid 2, staat de Lid-Staten evenwel toe, het kalenderjaar 1983 als referentiejaar voor de vaststelling van de referentiehoeveelheden te kiezen, op voorwaarde dat dit geschiedt „met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 omschreven gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden".

6 België en de Bondsrepubliek Duitsland hebben voor formule A geopteerd en gebruik gemaakt van de hun bij artikel 2, lid 2, van verordening nr. 857/84 geboden mogelijkheid om 1983 als referentiejaar voor de berekening van de individuele referentiehoeveelheden te kiezen. Zo is in Duitsland bij § 4, lid 2, tweede zin, eerste onderdeel, van de Milch-Garantiemengen-Verordnung (de Duitse verordening betreffende de gegarandeerde hoeveelheden melk, hierna: „MGVO") een vermindering ingevoerd om het hoofd te bieden aan de stijging van de melkproduktie tussen 1981, het referentiejaar van verordening nr. 856/84, en 1983. Deze vermindering valt des te groter uit, nu de betrokken producent tussen 1981 en 1983 zijn melkproduktie heeft verhoogd.

7 Blijkens de verwijzingsbeschikking levert Graff de melk die hij in zijn in Duitsland gelegen bedrijf produceert, aan de Milchversorgung Rheinland eG (hierna: „Rheinland"), een Duitse melkcoöperatie.

8 Eind 1981 nam hij een in België gelegen bedrijf in onderpacht. Dat bedrijf, dat door zijn moeder werd gepacht, behoorde toe aan zijn grootouders. De in 1981 in dat bedrijf geproduceerde hoeveelheid melk, 91 869 liter, was geleverd aan de coöperatie Walhorn Eupener Genossenschaftmolkerei te Walhorn in België. Dit was 70 000 kg meer dan de produktie van het voorgaande jaar. In 1982 daarentegen daalde de hoeveelheid tot 8 000 liter melk en in 1983 werd in het bedrijf helemaal geen melk meer geproduceerd.

9 In 1984 kende Rheinland Graff voor de periode 1984/1985 een referentiehoeveelheid van 368 900 kg toe. Deze hoeveelheid was berekend op basis van de in 1981 en 1983 geleverde hoeveelheden melk, te weten respectievelijk 405 305 kg en 398 796 kg. Eerstgenoemde hoeveelheid bestond uit de in het Duitse bedrijf geproduceerde hoeveelheid melk — 335 305 kg — vermeerderd met 70 000 kg, zijnde de groei van de produktie in het Belgische bedrijf in 1981.

10 Bij controles bij Rheinland aan het eind van de jaren tachtig bleek, dat Graff in 1981 in zijn Duits bedrijf slechts 335 305 kg melk had geproduceerd. Het Hauptzollamt weigerde voor de vaststelling van de in de MGVO voorziene vermindering rekening te houden met de 70 000 kg die in België was geproduceerd, annuleerde de aanvankelijke referentiehoeveelheid en verving deze per 2 april 1984 door een referentiehoeveelheid van 349 000 kg. Verzoeker komt op tegen deze retroactieve vermindering met 19 900 kg.

11 Daar zijn bij het Hauptzollamt ingediend bezwaarschrift niets had opgeleverd, wendde Graff zich tot het Finanzgericht. In zijn verwijzingsbeschikking uit deze rechterlijke instantie twijfel aan de wijze waarop de Duitse autoriteiten de referentiehoeveelheden hebben vastgesteld. Zij wijst er dienaangaande op, dat volgens § 4, lid 2, tweede zin, tweede onderdeel, MGVO de vermindering wordt beperkt wanneer de producent een ander bedrijf heeft overgenomen, in welk geval hij de melkproduktie van het overgenomen bedrijf bij zijn eigen produktie moet tellen. De aanvankelijk aan verzoeker toegekende referentiehoeveelheid zou dus correct zijn geweest, indien hij in 1981 een in Duitsland gelegen bedrijf had gepacht. Bijgevolg vraagt het Finanzgericht zich af, of het niet in aanmerking nemen van de leveringen van het Belgische bedrijf niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, inzonderheid met artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag.

12 Het Finanzgericht heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vraag:

„Is het in strijd met het gelijkheidsbeginsel en met artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag om bij de vaststelling van de referentiehoeveelheid de melkproduktie op een overgenomen en mede geëxploiteerd bedrijf dat in een andere Lid-Staat is gelegen, niet in aanmerking te nemen, wanneer dit in aanmerking nemen, dat anders naar nationaal recht wel mogelijk zou zijn en tot een hogere referentiehoeveelheid zou leiden, enkel is uitgesloten omdat het bedrijf in een andere Lid-Staat is gelegen?"

13 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of het gelijkheidsbeginsel en artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag eraan in de weg staan, dat een Lid-Staat bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden van een op zijn grondgebied gevestigde producent weigert rekening te houden met de hoeveelheden melk die in een in een andere Lid-Staat gelegen bedrijf zijn geproduceerd, en deze producent derhalve een lagere referentiehoeveelheid toekent.

14 Volgens artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag moet de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand te brengen gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluiten".

15 Volgens vaste rechtspraak is het discriminatieverbod van die bepaling slechts een bijzondere uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat een van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is (arresten van 10 januari 1992,

C-177/90, Kühn, Jurispr. 1992, blz. I-35, r. o. 18, en 27 januari 1994, Herbrink, zaak C-98/91, Jurispr. 1994, blz. I-223, r. o. 27). Volgens dit beginsel mogen vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is (arresten van 25 november 1986, gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch e. a., Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 9, en 21 februari 1990, gevoegde zaken C-267/88 tot C-285/88, Wuidart e. a., Jurispr. 1990, blz. I-435, r. o. 13).

16 Deze regel geldt voor nationale bepalingen als die welke in de onderhavige zaak in geding zijn en die, vastgesteld ter uitvoering van de gemeenschapsregeling inzake melk, de wijze van berekening van de referentiehoeveelheid vastleggen.

17 Het is immers vaste rechtspraak, dat de eisen van bescherming van de fundamentele rechten en beginselen in de communautaire rechtsorde de Lid-Staten ook bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen binden, en dat de Lid-Staten bijgevolg gehouden zijn, deze regelingen zo veel mogelijk in overeenstemming met bedoelde eisen toe te passen (arresten van 13 juli 1989, zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 19, en 24 maart 1994, zaak C-2/92, Bostock, Jurispr. 1994, blz. I-955, r. o. 16).

18 Uit de rechtspraak van het Hof volgt met name, dat artikel 40, lid 3, van het Verdrag geldt voor alle maatregelen in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, ongeacht door welke instantie zij worden genomen. Het bindt derhalve ook de Lid-Staten wanneer deze die ordening toepassen (arrest Klensch, reeds aangehaald, r. o. 8).

19 In casu moet worden vastgesteld, zoals de nationale rechter reeds heeft gedaan, dat een producent die zoals Graff een bedrijf in een andere Lid-Staat heeft overgenomen, door de nationale wettelijke regeling wordt benadeeld ten opzichte van een

producent die een op het nationale grondgebied gelegen bedrijf heeft overgenomen. In dit laatste geval wordt de vermindering van de referentiehoeveelheid immers getemperd doordat de producent die een ander bedrijf heeft overgenomen, de produktie van dit bedrijf bij zijn eigen produktie moet tellen, hetgeen niet het geval is wanneer het overgenomen bedrijf in een andere Lid-Staat is gelegen.

20 Aangezien dus vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld, moet worden nagegaan, of dit verschil in behandeling wegens de ligging van het tweede bedrijf objectief gerechtvaardigd is in het kader van de regeling betreffende de referentiehoeveelheden.

21 Met betrekking tot die regeling moet om te beginnen worden opgemerkt, dat volgens de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 856/84 de voor de Gemeenschap vastgestelde gegarandeerde totale hoeveelheid tussen de Lid-Staten is verdeeld op basis van de hoeveelheden die op hun grondgebied zijn geleverd in het kalenderjaar 1981. Aangezien de aldus aan elke Lid-Staat toegekende totale hoeveelheid de melkproduktie in die Lid-Staat beperkt, mag de som van de aan de individuele producenten toegekende referentiehoeveelheden dit maximum niet overschrijden. Daarbij zij opgemerkt, dat volgens artikel 5 van verordening nr. 857/84 zelfs de extra hoeveelheden slechts binnen de grenzen van dit maximum kunnen worden toegekend.

22 Voor de verdeling van de gegarandeerde totale hoeveelheden over de individuele producenten zijn sommige Lid-Staten uitgegaan van de door elke producent in 1981 geproduceerde hoeveelheid melk. Andere Lid-Staten, zoals Duitsland en België, zijn uitgegaan van de door elke producent in 1983 geproduceerde hoeveelheid melk, zoals artikel 2, lid 2, van verordening nr. 857/84 hun toestaat. Deze twee Lid-Staten hebben op die hoeveelheden dan ook een verminderingspercentage toegepast waardoor werd voorkomen dat hun totale produktie, ondanks de produktiestijging tussen 1981 en 1983, de gegarandeerde totale hoeveelheid overschreed.

23 Indien, zoals de verwijzende rechter suggereert, de Lid-Staten voor de vaststelling van de individuele referentiehoeveelheden rekening zouden moeten houden met de hoeveelheden die door hun nationale producenten in andere Lid-Staten zijn geproduceerd, zou dit hele berekeningssysteem worden vervalst en zou de inachtneming van de krachtens artikel 5 quater, lid 3, aan de Lid-Staten toegekende gegarandeerde hoeveelheden niet kunnen worden gewaarborgd.

24 Daarbij is de door de verwijzende rechter genoemde omstandigheid, dat in casu de inaanmerkingneming van de in een andere Lid-Staat geproduceerde hoeveelheid melk minieme gevolgen zou hebben voor de gegarandeerde totale hoeveelheid van de betrokken Lid-Staat, irrelevant.

25 Dat de gekozen berekeningswijze in een bepaald geval geen gevolgen heeft, betekent immers nog niet, dat zij in het algemeen toelaatbaar kan worden geacht. Indien de betrokken Lid-Staat ermee instemt rekening te houden met de in het buitenland geproduceerde hoeveelheden melk, en bijzondere gevallen als het onderhavige zich in groten getale voordoen, wordt het gevaar voor overschrijding van de aan die Lid-Staat toegekende gegarandeerde totale hoeveelheid groot.

26 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd, dat het doel van de regeling inzake de referentiehoeveelheden, namelijk de beperking van de communautaire melkproduktie, rechtvaardigt, dat een Lid-Staat voor de berekening van de individuele referentiehoeveelheid weigert rekening te houden met de in 1981 in een andere Lid-Staat geproduceerde hoeveelheid melk.

27 Deze conclusie wordt niet weersproken door het arrest van 10 juli 1991 (gevoegde zaken C-90/90 en C-91/90, Neu, Jurispr. 1991, blz. I-3617). In die zaak ging het om een vermindering van de in het kader van formule B toegekende individuele

referentiehoeveelheid wegens het feit dat de betrokken producenten zich bij een andere melkfabriek hadden aangesloten. Anders dan in het onderhavige geval waren alle producenten echter in dezelfde Lid-Staat gevestigd. De noodzaak om toe te zien op de inachtneming van de gegarandeerde totale hoeveelheid van de betrokken Lid-Staat was dus niet in geding.

28 Gelet op het voorgaande behoeft niet te worden ingegaan op het argument van de Commissie, dat indien voor de berekening van de referentiehoeveelheid rekening zou worden gehouden met in andere Lid-Staten geproduceerde hoeveelheden melk, de controle moeilijker zou worden.

29 Mitsdien moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat het feit dat bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden de melkproduktie op een overgenomen en mede geëxploiteerd bedrijf dat in een andere Lid-Staat is gelegen, niet in aanmerking wordt genomen, niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en met artikel 40, lid 3, tweede alinea van het Verdrag, wanneer dit in aanmerking nemen, dat anders naar nationaal recht wel mogelijk zou zijn en tot een hogere referentiehoeveelheid zou leiden, enkel is uitgesloten omdat het bedrijf in een andere Lid-Staat is gelegen.

Kosten

30 De kosten door de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding

is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Finanzgericht Düsseldorf bij beschikking van 21 augustus 1992 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het feit dat bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden de melkproduktie op een overgenomen en mede geëxploiteerd bedrijf dat in een andere Lid-Staat is gelegen, niet in aanmerking wordt genomen, is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel en met artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag, wanneer dit in aanmerking nemen, dat anders naar nationaal recht wel mogelijk zou zijn en tot een hogere referentiehoeveelheid zou leiden, enkel is uitgesloten omdat het bedrijf in een andere Lid-Staat is gelegen.

Moitinho de Almeida Edward Joliet

Rodríguez Iglesias Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juli 1994.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

Moitinho de Almeida