centen zich zouden blootstellen indien de Lid-Staten over die mogelijkheid beschikten, zou hen immers kunnen ontmoedigen om van koper te veranderen en zich aan te sluiten bij de melkfabriek die hun de beste condities biedt, en is derhalve onverenigbaar met het beginsel van vrijheid van beroepsuitoefening, dat de vrije partnerkeuze in het economisch verkeer behelst.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in de gevoegde zaken C-90/90 en C-91/90 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *De toepasselijke gemeenschapsregeling*

a) Bij *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) is voor de duur van vijf jaar een „extra heffing" ingesteld op de levering van hoeveelheden melk die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden.

b) De algemene regels voor de toepassing van de extra heffing zijn vastgesteld bij *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).

Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 857/84 stelt de in basisverordening nr. 856/84 bedoelde referentiehoeveelheid vast, dat wil zeggen de van de extra heffing vrijgestelde hoeveelheid. Dit is in beginsel de hoeveelheid melk of melkequivalent die door de producent tijdens het kalenderjaar 1981 is geleverd (formule A) of die tijdens het kalenderjaar 1981 door een koper is gekocht (formule B), verhoogd met 1%. Volgens artikel 2, lid 2, kunnen de Lid-Staten evenwel bepalen, dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid gelijk is aan de hoeveelheid melk of melkequivalent geleverd of gekocht gedurende het kalenderjaar 1982 of 1983, met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden. Voorts kunnen de Lid-Staten op grond van de artikelen 3, 3 bis, 4 en 4 bis van deze verordening, zoals gewijzigd, bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden rekening houden met bepaalde bijzondere situaties dan wel specifieke of aanvullende referentiehoeveelheden toekennen.

* Procestaal: Frans.

Artikel 7 van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 (PB 1985, L 68, blz. 1), bepaalt:

„1. In geval van verkoop, verhuur of overdracht door vererving van een bedrijf wordt de overeenkomstige referentiehoeveelheid volgens nader vast te stellen bepalingen geheel of gedeeltelijk aan de koper, de huurder of de erfgenaam overgedragen.

(...)

2. Indien, in het kader van formule B, een koper geheel of gedeeltelijk de plaats inneemt van een of meer kopers, wordt zijn jaarlijkse referentiehoeveelheid als volgt bepaald:

— voor de rest van de lopende periode van twaalf maanden, door geheel of gedeeltelijk de referentiehoeveelheden in aanmerking te nemen pro rata van de resterende periode,

— voor de volgende periode van twaalf maanden, door geheel of gedeeltelijk de referentiehoeveelheden van de koper in wier plaats hij treedt aan te houden.

3. De Lid-Staten kunnen bepalen dat een gedeelte van de desbetreffende hoeveelheden wordt toegevoegd aan de in artikel 5 bedoelde reserve of, naar gelang van het geval, aan de in artikel 6, lid 3, bedoelde reserve.

(...)

5. De uitvoeringsbepalingen van dit artikel worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 30 van verordening (EEG) nr. 804/68."

c) De uitvoeringsbepalingen van het stelsel zijn vastgesteld bij *verordening (EEG) nr. 1371/84* 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). Artikel 5, derde alinea, van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1681/87 van de Commissie van 16 juni 1987 (PB 1987, L 157, blz. 11) [1], preciseert:

„Bij toepassing van artikel 7, lid 3, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 857/84 kunnen de Lid-Staten, met inachtneming van de in die bepaling vastgestelde grens, het aan de reserve toegevoegde gedeelte van de referentiehoeveelheid differentiëren aan de hand van criteria met betrekking tot de grootte van de betrokken bedrijven."

Artikel 6, lid 1, van dezelfde verordening, zoals gewijzigd, bepaalt: „In het kader van de toepassing van formule B wordt de referentiehoeveelheid van de koper met name aangepast om rekening te houden met:

(...)

d) gevallen van substitutie als bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84, met inbegrip van de overgang van producenten van een koper naar een andere koper".

1 — Verordening (EEG) nr. 1371/84 is intussen gecodificeerd bij verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 (PB 1988, L 139, blz. 12).

2. *De Luxemburgse regeling ter uitvoering van de gemeenschapsregeling*

Aan voormelde gemeenschapsregeling is in het Groothertogdom Luxemburg uitvoering gegeven door met name de *groothertogelijke verordening van 7 juli 1987* betreffende de toepassing in het Groothertogdom Luxemburg van de regeling inzake de extra heffing op melk (*Mémorial A*, 1987, blz. 850). Deze verordening opteert voor formule B (formule koper) en stelt de referentiehoeveelheden van de kopers vast op basis van de melkleveranties in 1983, met aanwending van een coëfficiënt.

Artikel 9, lid 1, van de groothertogelijke verordening luidt als volgt:

„Wanneer een leverancier overgaat van de ene koper naar een andere, wordt een hoeveelheid overeenkomend met die welke krachtens de artikelen 3, 5, 6, 8 en 13 van deze verordening is toegekend aan de leverancier, afgetrokken van de referentiehoeveelheid van de eerste koper en voor 90% ervan toegevoegd aan de referentiehoeveelheid van de nieuwe koper en voor 10% aan de nationale reserve bedoeld in artikel 4 van deze verordening."

3. *De hoofdgedingen*

Verzoekers in de hoofdgedingen zijn melkproducenten, gevestigd in het Groothertogdom Luxemburg. Met hun beroepen bij de Luxemburgse Conseil d'État vorderen zij nietigverklaring van een besluit van de staatssecretaris voor Land- en Wijnbouw van 22 februari 1988, waarbij hij overeenkomstig artikel 9, lid 1, van voormelde groothertogelijke verordening weigerde om, nadat verzoekers van koper waren veranderd, de referentiehoeveelheid van elk van hen bij hun oorspronkelijke koper integraal aan de andere koper over te dragen.

Tot staving van hun beroepen betogen verzoekers in de hoofdgedingen onder meer, dat artikel 9 van de groothertogelijke verordening in strijd is met artikel 7 van verordening nr. 857/84. Volgens hen ziet de in artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84 bedoelde overdracht van een deel van de individuele referentiehoeveelheden aan de nationale reserve niet op het geval waarin producenten overgaan van de ene koper naar een andere. Bovendien mag de verlaging van de individuele referentiehoeveelheden ten gevolge van een dergelijke overgang niet definitief zijn. Deze verlaging druist uiteindelijk in tegen het beginsel van vrije partnerkeuze in het economisch verkeer en tegen het beginsel van het vrije verkeer van landbouwprodukten, omdat de keuze van een voordeliger koper door de producenten daarmee op discriminerende wijze wordt bestraft.

Op grond hiervan heeft de Luxemburgse Conseil d'État de behandeling van de zaken geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof de volgende (in beide zaken identieke) prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 7 van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat in zijn nationale wetgeving ter uitvoering van artikel 7, lid 3, van genoemde verordening mag bepalen dat, ingeval een producent naar een andere koper overgaat (formule B), een gedeelte van zijn quotum bij de nationale reserve wordt gevoegd in plaats van, overeenkomstig ar-

tikel 7, lid 2, van diezelfde verordening, tussen de oude en de nieuwe koper te worden verdeeld dan wel integraal aan de nieuwe koper te worden overgedragen, waardoor elke overgang van een melkproducent naar een andere koper wordt bestraft?

2) Laten de artikelen 39 en 110 EEG-Verdrag en het beginsel van vrije partnerkeuze in het economische verkeer toe, dat een Lid-Staat het basisproduktiequotum van een producent voorgoed met 10% vermindert, enkel omdat deze naar een andere koper overgaat teneinde een betere verkoopprijs te verkrijgen en zijn landbouwinkomen te verbeteren?"

4. *De procedure voor het Hof*

De verwijzingsarresten zijn op 27 maart 1990 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekers in de hoofdgedingen, vertegenwoordigd door F. Entringer, advocaat te Luxemburg, door de Luxemburgse regering, vertegenwoordigd door F. Hofstetter, directieadviseur eerste klasse bij het Ministerie van Land- en Wijnbouw en van Plattelandsontwikkeling, als gemachtigde, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Hetsch, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde.

Bij beschikking van 5 december 1990 heeft het Hof, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten, de zaak krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering naar de Derde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof besloten, de zaken C-90/90 en C-91/90 te voegen voor de mondelinge behandeling en het arrest.

II — Schriftelijke opmerkingen

1. *De eerste vraag*

a) *Verzoekers in de hoofdgedingen* merken op, dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 857/84 de gevolgen voor het aan een producent toegekende quotum regelt van een overdracht van eigendoms- of gebruiksrechten op een bedrijf onder bezwarende titel of om niet. Lid 2 van dit artikel geeft aan, hoe in het kader van formule B quota onder twee opeenvolgende kopers moeten worden verdeeld, wanneer een producent in de loop van het jaar naar een andere melkfabriek overgaat. Deze bepalingen voorzien echter niet in een beknotting van de produktierechten van een producent met 10%.

Artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84, dat de Lid-Staten toestaat om een gedeelte van de desbetreffende hoeveelheden aan de nationale reserve toe te voegen, moet derhalve zo worden begrepen, dat het enkel betrekking heeft op lid 1 van dit artikel, dat spreekt van een „gehele of gedeeltelijke" overdracht van de referentiehoeveelheid aan de koper, de huurder of de erfgenaam.

Lid 2 van dit artikel gebruikt immers niet een zelfde of vergelijkbare terminologie voor een eventuele overgang naar een andere koper. De in lid 1 bedoelde situaties verschillen trouwens sterk van die in lid 2, zodat een analogieredenering uitgesloten is.

Verzoekers in de hoofdgedingen concluderen daaruit, dat de bepaling van artikel 9 van de groothertogelijke verordening van 7 juli 1987 in strijd is met het gemeenschapsrecht.

b) De *Luxemburgse regering* stelt, dat artikel 7, leden 2 en 3, van verordening nr. 857/84 moet worden gelezen samen met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1371/84, zoals gewijzigd, waaruit blijkt, dat in het kader van formule B de referentiehoeveelheid van de koper met name wordt aangepast om rekening te houden met gevallen van substitutie als bedoeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 857/84, met inbegrip van de overgang van producenten van de ene koper naar een andere.

Daaruit volgt, dat artikel 7, leden 2 en 3, van verordening nr. 857/84 niet alleen op de overdracht van referentiehoeveelheden op initiatief van een koper ziet (substitutie van een koper door een andere), maar ook op de overdracht op initiatief van een producent ten gevolge van een verandering van koper. Deze uitlegging is des te noodzakelijker, daar de overgang van een producent naar een andere koper immers tot gevolg heeft, dat de nieuwe koper de melkleveranties overneemt van de vorige koper en dus in zijn plaats treedt.

Voorts heeft het Hof in het arrest van 25 november 1986 (gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch e. a., Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 19) gesteld, dat krachtens voormelde bepalingen „in het kader van formule B de referentiehoeveelheid van de koper wordt aangepast onder meer om rekening te houden met het geval van overgang van producenten van de ene naar de andere koper, behoudens de bevoegdheid van de Lid-Staten om te bepalen dat een gedeelte van de betrokken hoeveelheden wordt toegevoegd aan de (...) nationale reserve". De betrokken bepalingen staan de Lid-Staten bijgevolg toe om, ingeval een producent naar een andere koper overgaat, een gedeelte van de over te dragen referentiehoeveelheid af te houden en aan de nationale reserve toe te voegen.

De eerste vraag moet derhalve bevestigend worden beantwoord.

c) De *Commissie* meent, dat de eerste vraag het probleem opwerpt van de toepasselijkheid van artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84 bij de overgang van een producent van de ene koper naar een andere.

Volgens haar bestrijkt artikel 7, lid 2, van deze verordening alle soorten gevallen van gehele of gedeeltelijke substitutie van een koper door een andere, zonder onderscheid naar gelang van de aard van de substitutie. Deze bepaling beoogt de voorwaarden te verduidelijken volgens welke de jaarlijkse referentiehoeveelheden van de betrokken kopers moeten worden aangepast om rekening te houden met de nieuwe situatie, ongeacht of die nu voortvloeit uit een fusie, een concentratie, een cessie of een loutere verandering van melkfabriek door één of meer producenten. In al deze gevallen, de

overgang naar een andere koper op initiatief van producenten inbegrepen, wordt de referentiehoeveelheid van de eerste koper verlaagd met de individuele referentiehoeveelheden van de vertrekkende producenten, die worden toegevoegd aan de referentiehoeveelheid van de koper aan wie deze producenten voortaan hun melk willen leveren.

De toepasselijkheid van artikel 7, lid 2, op de substitutie door overgang naar een andere koper, waartoe producenten beslist hebben, beantwoordt niet alleen aan het doel van deze bepaling, maar is tevens in overeenstemming met de letter van artikel 6, lid 1, sub d, van verordening nr. 1371/84 die nadere uitvoeringsvoorschriften van het stelsel bevat.

Uit het voorgaande en uit het arrest van 25 november 1986 (gevoegde zaken 201/85 en 202/85, reeds geciteerd, r. o. 19) volgt, dat de mogelijkheid die artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84 de Lid-Staten biedt om in alle gevallen van overgang bedoeld in de eerste twee leden een gedeelte van de referentiehoeveelheden aan de nationale reserve toe te voegen, ook bestaat wanneer producenten veranderen van koper. Die toevoeging is definitief, in de zin dat na aftrek van het gedeelte dat aan de nationale reserve is toegevoegd, de referentiehoeveelheid van de nieuwe koper vanaf dan vaststaat voor elke periode waarin de heffing geldt.

Resumerend stelt de Commissie voor om op de eerste vraag te antwoorden, dat artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84 van toepassing is op de substitutie van een koper door een andere, met inbegrip van het geval waarin een producent besluit om zijn produktie aan een andere koper te leveren.

2. *De tweede vraag*

a) *Verzoekers in de hoofdgedingen* herinneren eraan, dat volgens de considerans van verordening (EEG) nr. 804/68 (PB 1968, L 148, blz. 13) deze verordening de opheffing beoogt van alle belemmeringen van het vrije verkeer van de betrokken produkten binnen de Gemeenschap. Daarom verbiedt artikel 22 onder meer kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in het intracommunautaire handelsverkeer en gebiedt artikel 33 om rekening te houden met de in de artikelen 39 en 110 EEG-Verdrag gestelde doeleinden.

Artikel 39 noemt onder de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de verzekering van een redelijke levensstandaard aan de landbouwers. Dit doel wordt niet bereikt met een verlaging van het produktiequotum met 10% die door geen enkele bepaling van het gemeenschapsrecht wordt voorgeschreven.

Artikel 110 wordt geschonden, doordat de verlaging met 10% in feite een tariefmuur vormt die het vrije verkeer van goederen, in casu van melk, tussen Luxemburg en de Bondsrepubliek Duitsland belemmert.

b) De *Luxemburgse regering* merkt vooraf op, dat de verwijzing naar artikel 110 EEG-Verdrag in de onderhavige zaak niet relevant is, daar dit artikel betrekking heeft op de gemeenschappelijke handelspolitiek tegenover derde landen.

Noch artikel 7 van verordening nr. 857/84, noch artikel 6 van verordening nr. 1371/84 voorziet voor de overdracht van een gedeelte van de referentiehoeveelheid aan de nationale reserve in enige tijdsbeperking. Gelet op het strikte en ondubbelzinnige karakter van de gemeenschapsregeling inzake melkquota, moet worden geconcludeerd, dat een dergelijke beperking in strijd zou zijn met deze regeling.

Indien de verlaging van de referentiehoeveelheid bij een verandering van koper daarentegen wel zou mogen worden beperkt, dan zouden de Lid-Staten na één of meer melkjaren het aan de nationale reserve overgedragen gedeelte van de referentiehoeveelheid van de betrokken producent dus aan hen moeten restitueren via de in deze reserve beschikbare referentiehoeveelheden. Daar de allocatie van in de nationale reserve beschikbare referentiehoeveelheden strikt is gereglementeerd door de communautaire melkquotaregeling en deze niet in een dergelijke restitutie voorziet, is de bedoelde hypothese in strijd met de letter en de geest van deze regeling.

Met betrekking tot de geldigheid van artikel 7 van verordening nr. 857/84 herinnert de Luxemburgse regering eraan, dat het Hof de instellingen van de Gemeenschap bij de vaststelling van regels voor de gemeenschappelijke marktordeningen een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft toegekend ten aanzien van de aard en de draagwijdte van de te nemen maatregelen, zodat de rechtmatigheid van dergelijke bepalingen enkel kan worden getoetst op dwaling of een ernstige en kennelijke bevoegdheidsoverschrijding. Volgens haar zijn de grenzen van deze beoordelingsbevoegdheid hier niet overschreden.

Derhalve is een tijdsbeperking voor de overdracht van referentiehoeveelheden aan de nationale reserve overeenkomstig artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84 onverenigbaar met de gemeenschapsregeling inzake melkquota en kan het argument, dat artikel 7, lid 3, artikel 39 EEG-Verdrag miskent en het beginsel van vrije partnerkeuze in het economisch verkeer schendt, niet worden aanvaard.

c) De *Commissie* herinnert er in de eerste plaats aan, dat de nationale reserve die wordt aangelegd binnen het „nationale quotum", is bedoeld om de Lid-Staten de mogelijkheid te geven tot toekenning van aanvullende of specifieke hoeveelheden aan zogenoemde „prioritaire producenten", zoals degenen die een ontwikkelingsplan realiseren, jonge landbouwers, producenten die de landbouw als hoofdberoep beoefenen en producenten die het slachtoffer zijn van buitengewone gebeurtenissen. De nationale reserve wordt met name gevoed door de hoeveelheden waarmee de individuele referentiehoeveelheden van zijn producenten of kopers door de Lid-Staat zijn gekort.

Hoewel de betrokken producenten aldus een zekere verlaging van de referentiehoeveelheid moeten accepteren, kan een verandering van koper door één of meer produ-

centen ertoe leiden, dat tot dan toe door de nieuwe koper niet-gebruikte hoeveelheden door interne compensatie binnen de melkfabriek voortaan volledig worden gebruikt. Daardoor kunnen andere kopers het voordeel van een herverdeling van die hoeveelheden verliezen.

Artikel 7, lid 3, staat slechts toe om een „gedeelte" van de overgedragen referentiehoeveelheid aan de nationale reserve toe te voegen. Deze begrenzing weerspiegelt de noodzaak om bij de uitvoering van artikel 7, lid 3, een zeker evenwicht te respecteren tussen het beoogde doel, namelijk bij te dragen aan de inspanning ten gunste van de prioritaire producenten, en de situatie van de betrokken producenten of kopers. Het door de Lid-Staat afgehouden gedeelte mag derhalve niet zodanig groot zijn, dat de betrokkenen erdoor zouden worden belet om tot dergelijke overgangen te besluiten.

De verlaging van de overgedragen referentiehoeveelheid met het oog op toevoeging van het betrokken gedeelte aan de nationale reserve heeft in beginsel geen invloed op het recht van de betrokken producenten om de produktie op hun eigen bedrijf voort te zetten. Zij brengt evenmin de vrije keuze van de koper in het gedrang, daar zij intreedt door het loutere feit van de overdracht, en niet aan enigerlei voorwaarde betreffende zijn identiteit of activiteit is gebonden. Daardoor kan zij op zich ook geen beperking van het handelsverkeer veroorzaken.

Conform de rechtspraak van het Hof moeten de Lid-Staten bij de uitwerking van de door artikel 7, lid 3, geboden keuzemogelijkheid rekening houden met het doel van de maatregel, met het evenredigheids- en non-discriminatiebeginsel en met de eis van bescherming van de grondrechten. Deze voorwaarden lijken hier te zijn gerespecteerd, daar het gedeelte dat wordt afgehouden voor de nationale reserve beantwoordt aan het door artikel 7, lid 3, nagestreefde doel van solidariteit, daar het beperkt is tot 10% van de overgedragen hoeveelheid en de verlaging bij elke overgang van de ene koper naar een andere geldt.

Resumerend stelt de Commissie voor om op de tweede vraag te antwoorden, dat gelet op het evenredigheidsbeginsel, het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag en de vereisten inzake de bescherming van de grondrechten, artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84 aldus moet worden uitgelegd, dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die bij de overgang van een producent van de ene koper naar een andere, voorziet in toevoeging van 10% van de aldus overgedragen referentiehoeveelheid aan de nationale reserve.

M. Zuleeg
rechter-rapporteur