CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 8 oktober 1996 *

1. Deze prejudiciële vraag van het Tribunal administratif d'Amiens dwingt het Hof, zich uit te spreken over de vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie, één van de maatregelen die is vastgesteld in het kader van de regeling van de extra heffing die in de gemeenschappelijke ordening van de markten voor melk en zuivelproducten wordt toegepast, een regeling die tot talrijke gedingen heeft geleid.

2. Deze vraag is gerezen in een geding waarin het echtpaar M. en M. Macon, P. en P. Macon alsmede J. Sauvrezy hebben verzocht om nietigverklaring van de beschikking van de Préfet de l'Aisne van 27 februari 1992 houdende afwijzing van hun aanvraag om een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie, op grond dat zij niet de hoedanigheid van melkproducent in de zin van artikel 12 van verordening (EEG) nr. 857/84 hadden. [1]

3. De familie Macon en Sauvrezy hebben een groupement agricole d'exploitation en commun, genaamd „GAEC du Canada", opgericht, die in Ardon in het departement Aisne is gevestigd en die met name in het kader van de rechtstreekse verkopen over referentiehoeveelheden beschikte.

4. In de loop van het melkprijsjaar 1991/1992 vroegen de familie Macon en Sauvrezy de vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie aan als bedoeld in verordening (EEG) nr. 1637/91. [2] Deze aanvraag werd door de nationale bevoegde autoriteit afgewezen, op grond dat de betrokkenen weliswaar rechthebbenden op een referentiehoeveelheid waren, doch op de datum van indiening van hun aanvraag geen melk produceerden. Ondanks de beknoptheid van de verwijzingsbeschikking van de nationale rechter en van de opmerkingen van partijen staat namelijk vast, dat verzoekers in het hoofdgeding over referentiehoeveelheden beschikten, doch dat zij deze niet gebruikten, omdat zij hun melkproductie hadden beëindigd. De redenen waarom verzoekers de referentiehoeveelheden aanhielden zijn niet gepreciseerd.

5. Het Tribunal administratif d'Amiens, waarbij de zaak aanhangig werd gemaakt,

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — 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).

2 — Verordening van de Raad van 13 juni 1991 tot vaststelling van een vergoeding met betrekking tot de verlaging van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde referentiehoeveelheden en van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproduktie (PB 1991, L 150, blz. 30).

heeft het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Moeten de bepalingen van artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1637/91 van de Raad van 13 juni 1991 tot vaststelling van een vergoeding met betrekking tot de verlaging van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde referentiehoeveelheden en van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie, aldus worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten, dat de vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie wordt toegekend aan de exploitant van een landbouwbedrijf, die, ofschoon hij geen melk produceert, op de datum van de aanvraag niettemin over referentiehoeveelheden melk beschikt, in het bijzonder voor rechtstreekse verkopen?"

6. Alvorens de vraag van de nationale rechter te beantwoorden, moet in het kort worden herinnerd aan de toepasselijke communautaire regeling inzake de voorwaarden voor de beëindiging van de melkproductie in het kader van de regeling van de extra heffing.

De toepasselijke wetgeving

7. Teneinde het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod van melk en zuivelproducten en de daaruit voortvloeiende structurele overschotten te verminderen, wijzigde verordening (EEG) nr. 856/84 [3] de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk, door met ingang van 2 april 1984 een extra heffing in te stellen. Dit controlemechanisme van de melkproductie zag er als volgt uit:

— Voor de gehele Gemeenschap werd een totale hoeveelheid vastgesteld, die de garantiedrempel voor de melkproductie vormde.

— Deze hoeveelheid werd tussen de Lid-Staten verdeeld op basis van de op hun grondgebied gedurende het kalenderjaar 1981 geleverde hoeveelheden melk, vermeerderd met 1 %, behoudens de hoeveelheid die was bestemd voor de communautaire reserve, welke werd aangelegd om de specifieke behoeften van verschillende Lid-Staten en bepaalde producenten te dekken.

— Elke Lid-Staat verdeelde op zijn beurt zijn gegarandeerde hoeveelheid aan zijn producenten, door hun een individuele referentiehoeveelheid toe te wijzen, die gewoonlijk „melkquota" wordt genoemd.

— De overschrijding van de referentiehoeveelheid bracht voor de producenten de verplichting mee om een extra heffing te betalen, bestemd om de kosten van de verkoop van die overschotten te financie-

3 — Verordening 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).

ren. Naar gelang de keuze van elke Lid-Staat geschiedde de betaling van de heffing door de producent (formule A) of door de koper van de melk, met het recht om deze op de producent te verhalen (formule B). Frankrijk heeft voor formule B gekozen.

8. De algemene voorschriften voor de toepassing van deze extra heffing zijn door de Raad vastgesteld bij verordening nr. 857/84. Op grond van deze verordening kunnen de Lid-Staten één van de jaren 1981, 1982 of 1983 als referentieperiode voor de berekening van de individuele quota van de producenten nemen, en voorts heeft de verordening de mogelijkheid voorzien, dat de Lid-Staten nationale reserves van referentiehoeveelheden aanleggen, teneinde rekening te houden met bijzondere situaties van sommigen van hun producenten.

9. De regeling van de extra heffing, die in beginsel voor een periode van vijf jaar vanaf 1 april 1984 was vastgesteld, is verlengd tot het jaar 2000. De oorspronkelijk voorziene maatregelen waren echter onvoldoende om het evenwicht tussen vraag en aanbod van melk en zuivelproducten te herstellen. De communautaire autoriteiten hebben daarom nieuwe maatregelen ter versterking van deze regeling vastgesteld, waaronder tijdelijke verminderingen en opschortingen van de totale gegarandeerde hoeveelheden melk alsmede de betaling van een vergoeding voor de beëindiging van de melkproductie. Om die vergoeding gaat het in deze zaak.

10. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 857/84 voorzag in de mogelijkheid, dat de Lid-Staten de betaling van vergoedingen voor de beëindiging van de productie gebruikten als maatregel ter herstructurering van de melkproductie. De gemeenschapsinstellingen hebben deze regeling voorts als aanvullend middel ter vermindering van de melkproductie gebruikt. Zo is bij verordening (EEG) nr. 1336/86 [4] een gemeenschappelijke regeling ingevoerd voor de financiering van de beëindiging van de melkproductie, door elke producent die daarom vraagt en die aan bepaalde voorwaarden voldoet een vergoeding toe te kennen, waarbij hij zich verplicht om zijn volledige melkproductie definitief te beëindigen.

11. Deze regeling is voor het melkprijsjaar 1991/1992 en de volgende melkprijsjaren vervangen door verordening nr. 1637/91, waarvan de uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 2349/91 van de Commissie. [5] De doelstellingen die verordening nr. 1637/91 met het stelsel van vergoedingen voor de beëindiging van de productie wil verwezenlijken, blijven de vermindering van het aanbod van melk en zuivelproducten en de herstructurering van de zuivelproductie. De door de definitieve beëindiging van de productie vrijgekomen referentiehoeveelheden worden immers aan de nationale reserve toegevoegd, en de Lid-Staten moeten deze op grond van artikel 2, lid 4, toekennen aan producenten wier referentiehoeveelheid verminderd is, aan producenten die een verplichting tot het niet in de handel brengen of tot omschakeling hebben onder-

4 — Verordening van de Raad van 6 mei 1986 tot vaststelling van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproduktie (PB 1986, L 119, blz. 21).

5 — Verordening van 31 juli 1991 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1637/91 (PB 1991, L 214, blz. 44).

tekend, en aan producenten die bij voorrang zijn aangewezen (kleine producenten en producenten in berggebieden).

12. Verordening nr. 1637/91 voert een vergoeding voor de volledige en definitieve beëindiging van de productie in, die maximaal 10 ECU per 100 kg per jaar bedraagt, te betalen gedurende vijf jaar. Alle producenten die vóór de inwerkingtreding van de verordening referentiehoeveelheden toegewezen hebben gekregen, kunnen voor deze vergoeding in aanmerking komen, met uitzondering van producenten die een verbintenis tot nietlevering of een verbintenis tot omschakeling zijn aangegaan.

13. Verordening nr. 1637/91 geeft de Lid-Staten een grote beoordelingsvrijheid om de toepassing van de vergoedingen voor de beëindiging van de productie te regelen. Zo staat artikel 2, lid 1, de Lid-Staten toe, deze regeling van vergoedingen om verschillende redenen, zoals dwingende administratieve redenen, de noodzaak om structurele ontwikkelingen en aanpassingen te vergemakkelijken, het gevaar dat aanzienlijke referentiehoeveelheden vrijkomen of de strijd tegen de woestijnvorming van bepaalde gebieden, in een of meer van hun gebieden niet toe te passen. Bovendien mogen zij producenten met minder dan zes melkkoeien of met een individuele referentiehoeveelheid van minder dan 25 000 kg, uitsluiten van de vergoeding. Ten slotte kunnen de Lid-Staten het bedrag van de vergoeding verlagen of verhogen, door een aanvullende financiering te verlenen. Ook kunnen zij het bedrag van de vergoeding laten variëren op basis van de kenmerken van de gebieden waar hun zuivelproductie plaatsvindt.

14. Frankrijk heeft de regeling van de vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie voor het melkprijsjaar 1991/1992 op zijn grondgebied ten uitvoer gelegd bij decreet nr. 91-835, waarbij verordening nr. 1637/91 is toegepast, en bij circulaire DEPSE/SDSA/C 91 van het Ministerie van Landbouw van 7 augustus 1991. Voor de onderhavige zaak is het van belang erop te wijzen, dat punt II.2 van deze circulaire niet vereist, dat de aanvragers van de vergoeding melk leveren of verkopen, aangezien het volstaat, dat zij een landbouwbedrijf exploiteren dat over referentiehoeveelheden beschikt en de aanvrager binnen dat bedrijf als melkproducent werkzaam was. Volgens de circulaire zijn de vergoedingen dus bedoeld voor alle nog actieve melkproducenten en voor hen die, ofschoon zij nog steeds een landbouwbedrijf exploiteren, hun melkproductie hebben beëindigd zonder enige hulp voor die beëindiging te hebben ontvangen.

De prejudiciële vraag

15. Met zijn prejudiciële vraag wenst het Tribunal administratif d'Amiens te vernemen, of artikel 2 van verordening nr. 1637/91 aldus moet worden uitgelegd, dat de vergoeding voor de beëindiging van de melkproductie ook kan worden toegekend aan producenten die landbouwbedrijven exploiteren waaraan weliswaar referentiehoeveelheden zijn toegewezen, doch die de melkproductie vóór de indiening van de aanvraag om een vergoeding hebben beëindigd.

16. Volgens artikel 2 van verordening nr. 1637/91 moeten degenen die in aanmer-

king komen voor de vergoeding voor de volledige en definitieve beëindiging van de melkproductie, aan twee cumulatieve voorwaarden voldoen. In de eerste plaats moeten zij de hoedanigheid van producent bezitten en in de tweede plaats moeten zij vóór de datum van de indiening van de aanvraag over referentiehoeveelheden beschikken.

17. Wat de eerste voorwaarde betreft, het bezitten van de hoedanigheid van melkproducent, bepaalt artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1637/91:

„Op verzoek van de belanghebbende en onder de in deze verordening vastgestelde voorwaarden, wordt door de Lid-Staten aan de producent, zoals gedefinieerd in artikel 12, onder c, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 857/84 of, in geval van toepassing van artikel 12, onder c, tweede alinea, van die verordening, aan elke aangesloten producent, die zich ertoe verbindt de melkproductie vóór een nog te bepalen datum volledig en definitief te beëindigen, een vergoeding toegekend die in vijf jaarlijkse bedragen is te betalen (...)"

18. Uit deze bepaling blijkt duidelijk, dat het begrip „producent" waarnaar verordening nr. 1637/91 verwijst, geen autonoom begrip is, maar het begrip dat in de gehele regeling van de extra heffing wordt gebruikt. Dit begrip producent wordt omschreven in artikel 12, onder c, van verordening nr. 857/84. Volgens deze bepaling wordt onder producent verstaan, „de landbouwexploitant, natuurlijke of rechtspersoon of groepering van natuurlijke of rechtspersonen, waarvan het bedrijf op het geografisch grondgebied van de Gemeenschap is gevestigd,

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

— en/of levert aan de koper".

Verordening (EEG) nr. 1305/85 [6] heeft deze bepaling gewijzigd teneinde bepaalde groeperingen van producenten en hun verenigingen die zijn erkend uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1360/78 [7], gelijk te stellen aan de producent. De Franse regering heeft in haar opmerkingen verklaard, dat laatstgenoemde verordening niet geldt voor Picardië, waar GAEC du Canada is gevestigd.

Artikel 12, onder d, van verordening nr. 857/84 omschrijft bedrijf als „het geheel van produktie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografisch grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd".

6 — Verordening van de Raad van 23 mei 1985 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 (PB 1985, L 137, blz. 12).

7 — Verordening van de Raad van 19 juni 1978 betreffende producentengroeperingen en unies van producentengroeperingen (PB 1978, L 166, blz. 1).

19. Gelijk de Franse regering in haar opmerkingen heeft uiteengezet, volgt uit de bewoordingen van artikel 12, onder c, van verordening nr. 857/84, dat alleen landbouwexploitanten die daadwerkelijk melk of andere zuivelproducten aan consumenten of kopers verkopen, als producenten kunnen worden aangemerkt. A contrario kan hieruit worden afgeleid, dat exploitanten die deze activiteiten reeds hebben beëindigd, niet als producenten kunnen worden aangemerkt.

20. Deze uitlegging van het begrip producent is bevestigd door de rechtspraak van het Hof, en in het bijzonder in het arrest Ballmann [8], volgens hetwelk „ieder die een bedrijf, dat wil zeggen een op het geografisch grondgebied van de Gemeenschap gevestigd geheel van produktie-eenheden, beheert en melk of zuivelprodukten verkoopt of levert, de hoedanigheid van producent heeft, en dat daartoe niet is vereist dat de betrokkene eigenaar van de voor zijn produktie gebruikte installaties is".

21. Het Hof heeft later opnieuw het vereiste bevestigd, dat de producent het bedrijf beheert, door te oordelen dat de pachter, en niet de verpachter, aan deze voorwaarde voldeed. [9] Het Hof heeft niet uitdrukkelijk verwezen naar het vereiste, dat de producent melk of zuivelproducten verkoopt of levert, maar deze voorwaarde is in al zijn arresten impliciet aanwezig.

22. Zoals eerder gezegd, is de tweede voorwaarde om voor de vergoeding voor de beëindiging van de melkproductie in aanmerking te komen, dat men op de datum van de indiening van de aanvraag over referentiehoeveelheden beschikt. Artikel 2, lid 2, sub a, van verordening nr. 1637/91 bepaalt, dat „voor de toepassing van de regeling (...) producenten in aanmerking komen aan wie op grond van artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 een referentiehoeveelheid is toegewezen in het kader van de formules A of B en/of in het kader van de rechtstreekse verkoop (...)".

23. De bepalingen van de regeling inzake de extra heffing wijzen de referentiehoeveelheden in beginsel alleen aan actieve producenten toe, dat wil zeggen zij die melk of zuivelproducten verkopen of leveren. Aangezien de referentiehoeveelheden het hoofd van een bedrijf in staat stellen om melk of melkproducten te produceren, heeft het geen enkele zin dat de exploitant over referentiehoeveelheden beschikt, indien hij deze niet gebruikt. Om die reden vormt het feit, dat een marktdeelnemer over referentiehoeveelheden beschikt, terwijl hij de melkproductie heeft beëindigd, mijns inziens een anomalie bij de toepassing van de regeling van de extra heffing. In een dergelijk geval worden de referentiehoeveelheden van de producent bij de nationale reserve gevoegd, teneinde door de autoriteiten van de Lid-Staat opnieuw te worden verdeeld.

De toevoeging aan de nationale reserve is uitdrukkelijk voorzien in artikel 5, tweede

8 — Arrest van 15 januari 1991, zaak C-341/89, Jurispr. 1991, blz. I-25, r. o. 12.

9 — Zie met name arresten van 9 juli 1992, zaak C-236/90, Maier, Jurispr. 1992, blz. I-4483, r. o. 11, en 27 januari 1994, zaak C-98/91, Herbrink, Jurispr. 1994, blz. I-223, r. o. 20.

alinea, van verordening (EEG) nr. 3950/92 [10], die is vastgesteld nadat de feiten van de onderhavige zaak zich hadden voorgedaan. Deze oplossing is door het Hof echter reeds gegeven in het arrest van 25 november 1986, Klensch e. a. [11] Bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in verordening nr. 857/84 over de bestemming van de referentiehoeveelheden van een producent die zijn productie vrijwillig beëindigt, oordeelde het Hof in het arrest Klensch e. a., dat deze verordening zich ertegen verzette, dat een Lid-Staat deze hoeveelheden toewees aan de koper waaraan de producent die zijn productie beëindigt melk leverde, in plaats van deze bij de nationale reserve te voegen.

24. Noch verordening nr. 1637/91 noch enig andere, in het kader van de regeling van de extra heffing geldende bepaling staat een Lid-Staat toe, een uitzondering te maken op de twee voorwaarden, waaraan een landbouwexploitant moet voldoen om in aanmerking te komen voor de vergoeding voor de beëindiging van de melkproductie, indien hij, vóór de indiening van de aanvraag, deze productie vrijwillig heeft beëindigd. De communautaire regeling staat daarom in geen geval een oplossing toe als voorzien in circulaire DEPSE/SDSA/C 91 van het Franse Ministerie van Landbouw, volgens welke producenten die hun melkproductie reeds hebben beëindigd, de vergoeding nog kunnen aanvragen.

In een dergelijk geval dienen de rechterlijke instanties krachtens het beginsel van voorrang van het gemeenschapsrecht, nationale bepalingen en maatregelen van welke rang dan ook, op grond waarvan de vergoeding voor de beëindiging van de melkproductie kan worden toegekend aan landbouwexploitanten die over referentiehoeveelheden beschikken, doch geen melk meer produceren, buiten toepassing te laten.

25. Gelet op de voorgaande overwegingen ben ik van mening, dat voor de vergoeding voor de volledige en definitieve beëindiging van de melkproductie alleen in aanmerking komen, landbouwexploitanten die aan de twee voorwaarden van verordening nr. 1637/91 voldoen, te weten dat zij de hoedanigheid van producent in de zin van artikel 12, onder c, van verordening nr. 857/84 hebben en op de datum van indiening van de aanvraag over referentiehoeveelheden beschikken. Een landbouwexploitant die zijn melkproductie vóór de indiening van de aanvraag om een vergoeding vrijwillig heeft beëindigd, kan niet als een „producent" worden aangemerkt en kan derhalve niet in aanmerking komen voor de vergoedingsregeling zoals voorzien in verordening nr. 1637/91, zelfs al beschikt hij over referentiehoeveelheden.

26. Een systematische uitlegging van de gehele regeling van de extra heffing geeft mij een aantal andere, aanvullende redenen ter ondersteuning van deze conclusie.

10 — Verordening van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1992, L 405, blz. 1).

11 — Gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Jurispr. 1986, blz. 3477.

27. In de eerste plaats en gelijk de Franse regering opmerkt, is de toewijzing van de vergoeding voor de beëindiging van de productie aan personen die deze productie reeds vrijwillig hebben beëindigd, niet in overeenstemming met de fundamentele doelstelling van verordening nr. 1637/91, te weten het verminderen van de verhandelde hoeveelheden melk, voor de verwezenlijking waarvan de verordening vergoedingen voor de verlaging van de totale gegarandeerde hoeveelheden en voor de beëindiging van de productie vaststelt.

28. In de tweede plaats heeft de regeling van de extra heffing een stelsel van beperking van de melkproductie ingevoerd, op grond waarvan de landbouwexploitant alleen kan produceren, indien aan zijn grond een referentiehoeveelheid is toegewezen. De referentiehoeveelheid verhoogt de waarde van het bedrijf waaraan zij is toegewezen en zij maakt deel uit van het vermogen van de exploitant, zolang hij zijn activiteit uitoefent. Wanneer de exploitant zijn melkproductie beëindigt is het logisch, dat hij zijn referentiehoeveelheid ten gunste van de nationale reserve verliest, aangezien hij deze niet meer nodig heeft om te kunnen blijven produceren.

29. Ten slotte zou de mogelijkheid, dat landbouwexploitanten die hun productie hebben beëindigd, de vergoeding voor de beëindiging van de melkproductie krijgen, in strijd zijn met de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke „het in de communautaire rechtsorde gewaarborgde eigendomsrecht niet het recht omvat, een voordeel als de referentiehoeveelheden te verhandelen, welk voordeel noch uit het eigendom noch uit de beroepsactiviteit van de betrokkene voortvloeit". [12]

Conclusie

30. Gelet op de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„De bepalingen van artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1637/91 van de Raad van 13 juni 1991 tot vaststelling van een vergoeding met betrekking tot de verlaging

12 — Arresten van 22 oktober 1991, zaak C-44/89, Von Deetzen, Jurispr. 1991, blz. I-5119, r. o. 27, en 24 maart 1994, zaak C-2/92, Bostock, Jurispr. 1994, blz. I-955, r. o. 19.

van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde referentiehoeveelheden en van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproduktie, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten, dat een landbouwexploitant die de melkproductie vóór de indiening van de aanvraag om een vergoeding vrijwillig heeft beëindigd, als producent kan worden aangemerkt en derhalve in aanmerking kan komen voor de bij deze verordening vastgestelde vergoedingsregeling, zelfs al beschikt hij over referentiehoeveelheden."