CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 7 juli 1998 *

1. Het Bundesfinanzhof heeft het Hof een prejudiciële vraag voorgelegd over de rechtsgeldigheid van verordening (EEG) nr. 3950/92. [1] Deze vraag heeft inzonderheid betrekking op de bepalingen van die verordening waardoor de opeenvolgende tijdelijke schorsingen van een gedeelte van de individuele, van heffing vrijgestelde referentiehoeveelheden die tot dan toe aan de melkproducenten waren toegekend („melkquota"), zonder vergoeding werden omgezet in een permanente verlaging.

De feiten en het hoofdgeding

2. S. Demand, verzoeker in het hoofdgeding, is een melkproducent gevestigd in Raversbeuren, Rheinland-Pfalz.

3. Tijdens het seizoen 1990/1991 had Demand het oorspronkelijk aan hem toegekende melkquotum vergroot met 67 784 kg per jaar. Die vergroting geschiedde in het kader van een nationale campagne (zie punt 25 infra) ter vermindering van de individuele referentiehoeveelheden. Op grond daarvan ontving iedere producent die zich bereid had verklaard de melkproductie definitief te staken, een vergoeding van 1,60 DM per kg van zijn gegarandeerde hoeveelheid. Daar deze campagne tot een grotere verlaging had geleid dan aanvankelijk was voorzien (te weten 400 000 ton), boden de Duitse autoriteiten de producenten die hun quotum wensten te vergroten, het overschot aan tegen betaling van eenzelfde bedrag als de vergoeding die de staat destijds had betaald, te weten 1,60 DM per kg.

4. In december 1993 bevestigde het Hauptzollamt Trier, een met de uitvoering van het extraheffingstelsel belaste nationale instantie, de verlaging met 4,74 % per seizoen van Demands individuele referentiehoeveelheid, die door de melkfabriek Erbeskopf eG in Thalfang in april van dat jaar was toegepast. Dit percentage was de som van de in verordening nr. 3950/92 bepaalde vermindering (te weten 4,5 %) en een verdere vermindering (van 0,24 %) overeenkomstig een nationale regeling (zie punt 22 infra), welke niet in geding is. Het quotum van Demand verminderde daardoor van 165 503 kg tot 157 658 kg per jaar.

5. Demand ging van de beschikking van het Hauptzollamt in beroep, in het kader waarvan

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

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

hij zich in wezen beriep op schending van zijn eigendomsrecht, alsmede op schending van het non-discriminatiebeginsel en het vertrouwensbeginsel. Het Finanzgericht Rheinland-Pfalz verwierp het beroep en weigerde een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, zoals door verzoeker verzocht.

6. Demand wendde zich toen tot het Bundesfinanzhof, waar hij wederom de vraag aan de orde stelde, of verordening nr. 3950/92 verenigbaar was met het gemeenschapsrecht, voor zover daarbij de schorsing van een gedeelte van de aan de producenten toegekende referentiehoeveelheden werd omgezet in een definitieve verlaging zonder schadevergoeding.

7. Het onderzoek van deze vraag vergt om te beginnen een beschrijving van de regeling van het extraheffingstelsel. Dit stelsel is ingevoerd in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor melk en zuivelproducten teneinde de productieoverschotten te beheersen.

Het toepasselijke recht

De gemeenschapsregeling

8. Teneinde de wanverhouding tussen de vraag naar en het aanbod van melk en zuivelproducten, alsook de daaruit voortvloeiende structurele overschotten te verkleinen, werd bij verordening (EEG) nr. 856/84 [2] de gemeenschappelijke ordening der markten in deze sector gewijzigd door de invoering van een extra heffing, die onder bepaalde omstandigheden naast de bestaande medeverantwoordelijkheidsheffing moest worden betaald. Met ingang van 2 april 1984 bepaalde dit nieuwe controlestelsel, dat de aan elke lidstaat toegekende totale hoeveelheid onder de communautaire melkproducenten moest worden verdeeld in de vorm van individuele referentiehoeveelheden, met uitzondering van de voor de communautaire reserve bestemde hoeveelheid, die in het leven was geroepen om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van bepaalde lidstaten en bepaalde producenten.

9. Aan de producenten die de hun toegekende referentiehoeveelheid overschreden, werd een extra heffing opgelegd ten bedrage van minstens 75 % van de melkreferentieprijs; de opbrengst daarvan was bestemd om de kosten van de verkoop van de overschotten te financieren.

10. De algemene voorschriften voor de toepassing van dit extraheffingstelsel werden door de Raad vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 857/84. [3] Deze verordening stond de lidstaten toe, een van de jaren 1981, 1982 of 1983 als referentieperiode voor de berekening

2 — 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 zuivelproducten (PB L 90, blz. 10).

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

van de individuele hoeveelheden van hun producenten te kiezen. Zij voorzag eveneens in de mogelijkheid voor de lidstaten, nationale reserves van referentiehoeveelheden aan te leggen teneinde rekening te houden met de bijzondere situatie van sommige producenten.

11. Dit extraheffingstelsel werd ingevoerd voor een periode van vijf jaar. De aanvankelijk genomen maatregelen waren evenwel niet voldoende om vraag en aanbod van melk en zuivelproducten in evenwicht te brengen. Ter verbetering van dat stelsel voerden de gemeenschapsinstellingen daarom nieuwe maatregelen in, waaronder met name een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie [4] en de vermindering of tijdelijke schorsing van de gegarandeerde totale melkhoeveelheden. Het laatste type maatregel, dat in de onderhavige zaak in geding is, leidt automatisch tot een symmetrische verlaging of tijdelijke schorsing van de individuele referentiehoeveelheden van de producenten.

12. Bij de verordeningen (EEG) nrs. 1335/86 en 1343/86 [5] werden de gegarandeerde totale hoeveelheden voor de periode 1987/1988 met 2 % verminderd en voor de periode 1988/1989 met 1 %, zonder schadevergoeding voor de producenten. In aanvulling op deze definitieve verlaging werd bij verordening (EEG) nr. 775/87 [6] overgegaan tot tijdelijke schorsing van een deel van de referentiehoeveelheden, die in totaal neerkwam op 4 % van de gegarandeerde totale hoeveelheden voor de periode 1987/1988 en 5,5 % voor de periode 1988/1989. Die tijdelijke schorsing van een deel van de hoeveelheden werd gecompenseerd doordat voor elk van deze periodes een vergoeding van 10 ECU per 100 kg werd toegekend.

13. In 1988 werd het extraheffingstelsel tot en met 31 maart 1992 verlengd. [7] Tevens werd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1111/88 [8] de bij verordening nr. 775/87 vastgestelde tijdelijke schorsing van 5,5 % gehandhaafd en uitgebreid tot de drie volgende periodes van twaalf maanden (1989/1990, 1990/1991, 1991/1992). Bovendien voorzag artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1111/88 nog steeds in een compensatie voor de schorsing, door middel van rechtstreekse betaling van een degressieve vergoeding ten bedrage van 8 ECU per 100 kg voor 1989/1990, 7 ECU per 100 kg voor 1990/1991 en 6 ECU per 100 kg voor 1991/1992.

14. Verordening (EEG) nr. 3879/89 [9] voorzag zonder enige vergoeding in een nieuwe verlaging van 1 % van de gegarandeerde totale

4 — Deze maatregel werd ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 1336/86 van de Raad van 6 mei 1986 tot vaststelling van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie (PB L 119, blz. 21).

5 — Verordening van de Raad van 6 mei 1986 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 119, blz. 19) en verordening nr. 1343/86 van de Raad van 6 mei 1986 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 119, blz. 34).

6 — Verordening van de Raad van 16 maart 1987 betreffende de tijdelijke schorsing van een deel van de referentiehoeveelheden bedoeld in artikel 5 quater, lid 1, van verordening nr. 804/68 (PB L 78, blz. 5).

7 — Deze verlenging werd vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1109/88 van de Raad van 25 april 1988 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 110, blz. 27).

8 — Verordening van de Raad van 25 april 1988 tot wijziging van verordening nr. 775/87 (PB L 110, blz. 30).

9 — Verordening van de Raad van 11 december 1989 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 378, blz. 1).

hoeveelheden, waarmee een verhoging van de communautaire reserve werd beoogd. Tegelijkertijd werd bij verordening (EEG) nr. 3882/89 [10] het percentage van de tijdelijk geschorste totale hoeveelheden verlaagd van 5,5 % tot 4,5 %, teneinde het niveau van de niet-geschorste referentiehoeveelheden ongewijzigd te laten. Bij verordening nr. 3882/89 werd ook de bij verordening nr. 1111/88 vastgestelde vergoeding verhoogd tot 10 ECU per 100 kg voor 1989/1990, 8, 5 ECU per 100 kg voor 1990/1991 en 7 ECU per 100 kg voor 1991/1992, teneinde te verzekeren dat de producenten het bedrag dat uit het schorsingspercentage van 5,5 % voortvloeit, ongewijzigd zouden blijven ontvangen.

15. In 1991 stelde de Raad verordening (EEG) nr. 1630/91 [11] vast, waarbij de gegarandeerde totale hoeveelheden opnieuw met 2 % werden verlaagd. Daarbij werd de verlaging gecompenseerd door een bij verordening (EEG) nr. 1637/91 [12] vastgestelde vergoeding.

16. Het volgend jaar stelde de Raad verordening (EEG) nr. 816/92 [13] vast, met het doel het extraheffingstelsel met nog een jaar (van 1 april 1992 tot en met 31 maart 1993) te verlengen, in afwachting van de maatregelen die ter hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB") zouden worden genomen. Teneinde de beheersing van de melkproductie gedurende die periode te continueren, voorzag verordening nr. 816/92 in de mogelijkheid dat de Commissie de gegarandeerde totale hoeveelheid tegen een vergoeding kon verlagen met de bedoeling de reeds begonnen sanering voort te zetten. Bovendien werden in die verordening de gegarandeerde totale hoeveelheden vastgesteld zonder rekening te houden met de 4,5 % van de bij verordening nr. 775/87 tijdelijk geschorste referentiehoeveelheden, waarover definitief door de Raad moest worden beslist in het kader van de hervorming van het GLB.

17. De overgangssituatie van 1992 eindigde met de vaststelling van verordening nr. 3950/92 — waarvan de rechtsgeldigheid in deze zaak wordt betwist —, waarbij het extraheffingstelsel voor een nieuwe periode van zeven jaar werd verlengd en de bestaande bepalingen ter vereenvoudiging en ter verduidelijking werden gecodificeerd. Bij artikel 4 van die verordening werd vastgesteld, dat de individuele referentiehoeveelheid gelijk is aan de op 31 maart 1993 beschikbare hoeveelheid, zonder rekening te houden met nationale aanpassingen binnen de grenzen van de aan elke lidstaat toegekende totale hoeveelheid. Het probleem van de 4,5 % van de tijdelijk geschorste individuele referentiehoeveelheden werd dus niet uitdrukkelijk bij verordening (EEG) nr. 3950/92 opgelost. De aan de lidstaten voor de periode 1993/1994 toegekende totale hoeveelheden werden, met de mogelijkheid van latere aanpassing, vastgesteld bij

10 — Verordening van de Raad van 11 december 1989 tot wijziging van verordening nr. 775/87 (PB L 378, blz. 6).

11 — Verordening van de Raad van 13 juni 1991 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 150, blz. 19).

12 — 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 nr. 804/68 bedoelde referentiehoeveelheden en van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie (PB L 150, blz. 30).

13 — Verordening van 31 maart 1992 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 86, blz. 83).

verordening (EEG) nr. 748/93 [14], waarin werd gekozen voor handhaving van de op 31 maart 1993 geldende hoeveelheden, vermeerderd met de op die datum bestaande hoeveelheden uit de communautaire reserve. Bij verordening nr. 748/93 werden de tijdelijk geschorste en bij verordening nr. 816/92 niet voor de periode 1992/1993 gehandhaafde referentiehoeveelheden derhalve uitgesloten van de voor de periode 1993/1994 gegarandeerde totale hoeveelheden.

18. De vaststelling van de totale hoeveelheden van elke lidstaat voor het seizoen 1993/1994 vond plaats bij verordening (EEG) nr. 1560/93. [15] Bij artikel 1 van deze verordening werd artikel 3 van verordening nr. 3950/92 gewijzigd en werden de totale hoeveelheden voor elke lidstaat vastgesteld. De totale aan Duitsland toegekende hoeveelheid beliep 27 764 778 ton. In de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1560/93 werd ten slotte bepaald, dat de tijdelijke schorsing in 1987 van 4,5 % van de individuele referentiehoeveelheden werd omgezet in een definitieve verlaging, waarvoor geen enkele vergoeding werd gegeven.

19. Volgens artikel 6 van verordening nr. 3950/92 kunnen individuele referentiehoeveelheden die niet worden gebruikt door de producenten aan wie zij zijn toegekend, voor periodes van twaalf maanden worden overgedragen. Deze bepaling vervangt de al bij verordening (EEG) nr. 2998/87 [16] ingevoerde bevoegdheid van de lidstaten deze tijdelijke overdrachten toe te staan.

20. Krachtens artikel 8, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 kunnen lidstaten met ingang van 1 april 1993 aanvaarden, dat „tussen producenten van bepaalde categorieën referentiehoeveelheden worden overgedragen zonder overeenkomstige overdracht van gronden". Deze overdrachten kunnen slechts worden toegestaan in bepaalde aangewezen regio's en op grond van objectieve criteria.

Het nationale recht

21. Het communautaire recht dat ik zojuist heb beschreven, werd in Duitsland uitgevoerd door middel van geleidelijke wijzigingen in de verordening inzake de gegarandeerde melkhoeveelheden („Milch-Garantiemengen-Verordnung"; hierna: „MGV"). § 4, lid 1, MGV (in de versie na de wijziging van 24 maart 1993) [17] bepaalt, dat met ingang van 1 april 1993 de individuele referentiehoeveelheid van iedere producent gelijk is aan de hem op 31 maart 1993 toegekende hoeveelheid, verminderd met de tot die datum geschorste hoeveelheden.

14 — Verordening van de Raad van 17 maart 1993 tot wijziging van verordening nr. 3950/92 (PB L 77, blz. 16).

15 — Verordening van de Raad van 14 juni 1993 tot wijziging van verordening nr. 3950/92 (PB L 154, blz. 30).

16 — Verordening van de Raad van 5 oktober 1987 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 285, blz. 1).

17 — *BGBl.* 1993 I, blz. 374.

22. § 4b, lid 6, MGV bepaalde (na de wijziging van 2 april 1992) [18], dat met ingang van 1 april 1992 4,74 % van de tot die datum gegarandeerde referentiehoeveelheden werden geschorst. Die schorsing overschreed met 0,24 % de schorsing die had plaatsgehad op grond van verordening nr. 3882/89 (zie punt 14 supra), omdat de Duitse autoriteiten voordien specifieke referentiehoeveelheden hadden toegekend teneinde rekening te kunnen houden met bijzondere situaties. Dit betreft dus een binnenlandse maatregel, die met de vraag van het Bundesfinanzhof niet van doen heeft.

23. Ter uitvoering van de communautaire wetgeving (zie punt 19 supra, in fine), konden krachtens de MGV (in de versie na de wijziging van 3 juli 1990) [19] niet door de producent benutte referentiehoeveelheden, voor periodes van twaalf maanden en met inachtneming van bepaalde voorwaarden, tijdelijk worden overgedragen.

24. Krachtens de MGV was (na de wijziging van 24 september 1993) [20] de overdracht van quota zonder overdracht van het bedrijf, volgens de voorwaarden bedoeld in de communautaire wetgeving (zie punt 20 supra), toegestaan.

25. De door de Duitse autoriteiten ondernomen campagne ter vermindering van de individuele referentiehoeveelheden (zie punt 3 supra) werd ingeleid door de wet van 17 juli 1984 [21] en onder meer door de wet van 24 juli 1990 [22] nieuw leven ingeblazen. Krachtens deze laatste wet, vastgesteld op de grondslag van artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 857/84, konden de deelstaten op bepaalde voorwaarden een vergoeding van maximaal 1,60 DM per kg toekennen aan iedere producent die bereid was de melkproductie geheel of gedeeltelijk op te geven. Daar het succes van de campagne alle verwachtingen overtrof, bood Rheinland-Pfalz krachtens een administratief besluit [23] de overtollige vrijgekomen hoeveelheden aan andere producenten aan tegen betaling van eenzelfde bedrag als de aan de overdragende producenten betaalde vergoeding, te weten 1,60 DM per kg.

De prejudiciële vraag

26. Ter zitting van 19 maart 1996 besloot de zevende Senat van het Bundesfinanzhof, waar het beroep van Demand tegen het Hauptzollamt Trier aanhangig was (zie punt 6 supra), het geding te schorsen en de volgende prejudiciële vraag aan het Hof te stellen:

„Is de regeling van artikel 4, lid 1, juncto artikel 3, eerste alinea, van verordening (EEG)

18 — *BGBl.* 1992 I, blz. 845.

19 — *BGBl.* 1990 I, blz. 1334.

20 — *BGBl.* 1993 I, blz. 1659.

21 — Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt, *BGBl.* 1984 I, blz. 942.

22 — *BGBl.* 1990 I, blz. 1470.

23 — Gewährung einer Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt und Zuweisung von zusätzlichen Anlieferungs-Referenzmengen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, *MinBl.* Rheinland-Pfalz 1991, blz. 163.

nr. 3950/92, volgens welke de schorsingen op grond van artikel 5 quater, lid 3, sub g, van verordening (EEG) nr. 804/68, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 816/92, van een deel van de aan de producenten toegekende referentiehoeveelheden zonder vergoeding in een permanente verlaging van de referentiehoeveelheden zijn omgezet, zonder dat althans de door de producent bijgekochte referentiehoeveelheden van deze verlaging worden uitgesloten, verenigbaar met de communautaire rechtsorde, inzonderheid met de bescherming van de eigendom, het beginsel van gelijke behandeling en het vertrouwensbeginsel?"

27. Het gaat dus om de vraag, of bepaalde voorschriften van verordening nr. 3950/92 [24], volgens welke 4,5 % van de tot die datum tijdelijk geschorste individuele referentiehoeveelheden niet meer deel uitmaken van de totale hoeveelheden van de lidstaten, verenigbaar zijn met de door het gemeenschapsrecht beschermde fundamentele beginselen. Deze maatregel heeft in de praktijk geleid tot een definitieve verlaging van de quota van de producenten, die op geen enkele wijze is vergoed.

28. Zowel de nationale rechter in zijn verwijzingsbeschikking als de partijen in hun schriftelijke opmerkingen stellen een eventuele nietigheid van die verordening aan de orde op grond van schending van het eigendomsrecht, schending van het gelijkheidsbeginsel en schending van het vertrouwensbeginsel.

29. Aldus geformuleerd, vindt de principiële vraag adequate beantwoording in het arrest van het Hof van 15 april 1997 in de zaak Irish Farmers Association e. a. [25] (hierna: „arrest Irish Farmers"). Het Hof heeft zich daar al uitgesproken over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de definitieve verlaging van 4,5 % van de individuele quota, en de omstreden maatregel gedetailleerd getoetst aan het eigendomsrecht, het vertrouwens- en het evenredigheidsbeginsel, alsook het beginsel van non-discriminatie. Op grond van dat onderzoek kwam het Hof tot de conclusie, dat niet was gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de regeling konden aantasten.

30. De zevende Senat van het Bundesfinanzhof heeft er nochtans de voorkeur aan gegeven zijn prejudiciële vraag te handhaven, hetgeen hij in een brief aan het Hof van 30 juli 1997 verklaart als volgt:

„In het kader van zijn prejudiciële vraag heeft de Senat eveneens de vraag gesteld, of het geen aanbeveling zou hebben verdiend om, toen de schorsing van een gedeelte van de toegekende referentiehoeveelheid zonder vergoeding werd omgezet in een permanente verlaging, van die verlaging ten minste uit te sluiten de door de producent (op grond van toewijzingen door de deelstaat) verworven extra hoeveelheden. In het op 15 april 1997 in de zaak C-22/94 gewezen arrest is het Hof niet op deze kwestie ingegaan (...) Met het oog op, inzonderheid, het beginsel van de

24 — Zoals gewijzigd bij verordening nr. 1560/93.

25 — C-22/94, Jurispr. blz. I-1809.

bescherming van de eigendom en het vertrouwensbeginsel, waarop verzoeker zich heeft beroepen met betrekking tot het extra melkquotum van 67 000 kg dat hij op grond van toewijzingen door de deelstaat heeft verworven, ziet de Senat zich genoopt zijn prejudiciële vraag te handhaven."

31. De verwijzende rechter heeft zijn prejudiciële vraag dus beperkt tot een enkel element van zijn vraag („zonder dat althans de door de producent bijgekochte referentiehoeveelheden van deze verlaging worden uitgesloten"), daarmee impliciet erkennende, dat het Hof de overige vragen al op adequate wijze in het arrest Irish Farmers had beantwoord.

32. Met het oog op het voorafgaande, kan de prejudiciële vraag derhalve als volgt worden geherformuleerd: Is het feit dat een deel van de referentiehoeveelheden, waarop de permanente procentuele verlaging betrekking heeft, onder bezwarende titel is verworven, van enige invloed op de uitspraak in de zaak Irish Farmers? Ik denk dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord.

33. In de eerste plaats vormt de omstandigheid dat Demand in deze zaak een deel van de betrokken referentiehoeveelheid heeft verworven na toewijzing van de oorspronkelijke referentiehoeveelheid, op zich niet een novum. Uit de verwijzingsbeschikking van de High Court of Ireland, uitgangspunt van de zaak Irish Farmers, volgt, dat voor de berekening van de referentiehoeveelheden van de in het hoofdgeding optredende producenten, die met 4,5 % waren verlaagd, niet enkel rekening was gehouden met de oorspronkelijk toegekende hoeveelheden (tijdens het seizoen 1984/1985), maar ook met de hoeveelheden die die producenten successievelijk hadden „gekocht" („purchased"). Aldus had M. Slattery tussen 1988 en 1992 een quotum van 2 862 gallons melk „gekocht", dat uit een nationaal reorganisatieprogramma voor melk was vrijgekomen. Zo was bijvoorbeeld ook het quotum van 2 000 gallons verlaagd, dat het Milk Quota Appeals Tribunal met ingang van het seizoen 1992/1993 had toegewezen aan J. Corbett, gevoegde partij in het hoofdgeding. Daarentegen had de verlaging geen betrekking op de door verschillende producenten „gepachte" („taken on lease") hoeveelheden, omdat in dat geval de verlaging werd toegepast op de referentiehoeveelheden van de verpachter.

34. In de tweede plaats kan, zoals reeds uiteengezet (zie punt 3 supra), niet gezegd worden, dat Demand de ongeveer 67 000 kg waarmede zijn oorspronkelijk quotum werd vergroot, van de staat „gekocht" heeft. Veeleer maakte hij gebruik van de hem door de deelstaat geboden gelegenheid tot overname van een bepaalde referentiehoeveelheid van andere producenten — die liever een vergoeding ontvingen dan daadwerkelijk te produceren —, reden waarom hij aan de staat precies het bedrag moest vergoeden dat deze had moeten betalen aan de producenten die van productie hadden afgezien, te weten 1,60 DM per kg. Onder die omstandigheden moge het duidelijk zijn, dat Demand met betrekking tot die laatste referentiehoeveelheid dezelfde voorrechten als de overdragende producenten genoot en aan dezelfde beperkingen was onderworpen. Er bestaat dus geen enkele reden om de extra hoeveelheden die Demand

tijdens het seizoen 1990/1991 aan zijn oorspronkelijk quotum heeft toegevoegd, juridisch anders te behandelen.

35. In aansluiting op het zojuist opgemerkte, zou ik deze zaak tot oplossing kunnen brengen door 's Hofs motivering in het arrest Irish Farmers — die van toepassing is op alle verschillende manieren waarop referentiehoeveelheden worden verkregen, omdat zij daartussen geen enkel verschil maakt — volledig over te nemen. Ik geloof echter, dat het nuttig kan zijn de onderhavige zaak aan te grijpen om het juridisch karakter van de individuele referentiehoeveelheden of quota te onderzoeken.

De aard van de melkquota

36. In de langvervlogen tijden van het klassieke Rome verleende eigendom een zo onmiddellijke en intense macht over de zaak, dat beide begrippen werden vereenzelvigd. Heden ten dage heeft een aanzienlijk gedeelte van de transacties betrekking op dingen die eigenlijk geen zaken zijn. Aangezien die transacties zijn ontstaan om een bepaalde economisch-sociale functie te vervullen, zijn zij meer dan welk ander goed ook afhankelijk van de wettelijke regeling waardoor zij zijn geschapen en in stand gehouden worden. Dit is, bijvoorbeeld, het geval met industriële octrooien. Ter bescherming van het bedrijfsresultaat en om de uitvindingsgeest te prikkelen, schept de wetgever een nieuw juridisch instrument, de inhoud waarvan hij voornamelijk vaststelt met het oog op de doeleinden die hij ermee beoogt te bereiken. Bij het ontstaan van dit instrument beseft hij terdege, dat de juridische facetten die hij niet heeft voorzien en vermoedelijk niet kon voorzien, door de economische dynamiek zullen worden onthuld. Het zal vervolgens aan hem, eventueel ook aan de rechter, staan de grenzen daarvan af te bakenen en deze vreemde figuur in het rechtsverkeer in te voegen.

37. Dit is volgens mij de situatie waarin de melkquota verkeren. De communautaire wetgever moet gedacht hebben, dat het mogelijk was deze rechtsfiguur slechts te regelen met het oog op het doel dat hij ermee wilde bereiken, te weten het beheersen van de melkproductie in de Gemeenschap, het daarbij geheel aan iedere lidstaat overlatende de gecompliceerde privaatrechtelijke vragen op te lossen die de introductie van het nieuwe systeem noodzakelijkerwijs zou oproepen. Zich bewust van het belang van deze nieuwe regeling, heeft hij daaraan echter twee belangrijke voorwaarden gesteld, te weten dat het quotastelsel van tijdelijke aard moesten blijven en dat de quota zelf aan het melkbedrijf gekoppeld moesten blijven. Beide voorwaarden verloren geleidelijk hun betekenis, de eerste wegens de herhaalde verlengingen van het quotastelsel vanaf 1984 tot heden, en de tweede wegens de steeds ruimere bevoegdheid die de communautaire wetgever aan de lidstaten heeft gegeven om de overdracht van referentiehoeveelheden ook zonder binding met het bedrijf toe te staan. Sedert 1 april 1993 konden de lidstaten zelfs, op bepaalde voorwaarden, „de overdracht van referentie-

hoeveelheden tussen producenten van bepaalde categorieën zonder overeenkomstige overdracht van gronden" toestaan (zie punt 20 supra).

38. De verschillende nationale wetgevers hebben een zeer verschillend gebruik gemaakt van de hun geboden mogelijkheden. Terwijl zich in Engeland sedert de invoering van dit stelsel een ware „quotamarkt" ontwikkelde, laat de Franse wetgeving niet eens de tijdelijke overdrachten toe die in artikel 6 van verordening nr. 3950/92 zijn voorzien. [26] In deze context van wetgevende verscheidenheid en instabiliteit, verbaast het niet, dat de door de nationale rechters aan melkquota gegeven kwalificatie loopt van „immaterieel goed met economische waarde" [27] of zelfs „immaterieel goed dat kan worden verhuurd of overgedragen en de eigendom waarvan aan de rechthebbende een subjectief recht verleent" [28], tot andere veel bescheidener kwalificaties zoals „administratief productiecontingent" [29] of ook „voordeel met subsidieachtig fiscaal karakter". [30] Over de aard van melkquota zijn in de doctrine al heel wat vragen gesteld, met name of het een roerend of een onroerend goed is [31] en of het mogelijk is het quotum zelf en niet de melkproductie die krachtens dit quotum kan worden gerealiseerd, tot zakelijke zekerheid te stellen. [32]

Het Hof heeft de neiging de voor de bescherming van vermogensrechtelijke situaties geldende criteria ietwat aarzelend te definiëren of zich te beperken tot een zekere casuïstiek, een benadering die ten minste gedeeltelijk wordt gerechtvaardigd door de theoretische verscheidenheid waartoe de communautaire voorschriften in de rechtsordes der lidstaten aanleiding geven, met name op het gebied van het privaatrecht. [33]

39. Terwijl de relatieve tijdelijke stabiliteit van het quotastelsel bijdraagt tot het ontstaan van een bepaalde rechtszekerheid, wordt de opvatting die terecht bij de ondernemers heeft postgevat, te weten dat het quotum een voorwerp met een eigen zelfstandige waarde is, door de versoepeling van de voor de quota geldende overdrachtsvoorwaarden versterkt. Onder die omstandigheden, en ondanks de grote verscheidenheid die op dit punt in de verschillende nationale rechtsordes bestaat, ben ik van mening dat melkquota tegenwoordig als echte immateriële goederen moeten worden beschouwd. Welnu, daar zij

26 — Zie over dit onderwerp H. Gehrke: „Wie gemeinsam ist die Gemeinsame Agrarpolitik? — Zur Ausführung der EG-Regeln für die Übertragung von Milchquoten in England und Wales, Frankreich und Deutschland", *European Review of Private Law*, 1995, blz. 21-52.

27 — „Valuable intangible asset", Justice Murphy in Lawlor v. The Minister for Agriculture and Others, *ILRM*, 1988, blz. 400.

28 — „Bene immateriale, succettibile di affitto o cessione, la cui titolarità costituisce posizione de diritto soggettivo", Tribunale di Parma, arrest van 16 december 1993, aangehaald in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1994, blz. 112.

29 — H. Savoie: „Quotas laitiers, procédures administratives et droit de propriété: trois décisions récentes du Conseil d'État", *Revue de Droit rural*, nr. 231, maart 1995, blz. 113 e. v.

30 — „Subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung", Bundesgerichtshof, beschikking van 19 juli 1991, aangehaald in *Agrarrecht*, 1991, blz. 344.

31 — Zie over dit onderwerp A. Bernard: „Les quotas laitiers, meubles ou immeubles?", *Revue de Droit rural*, nr. 150, februari 1987, blz. 49 e. v.

32 — Zie, bijvoorbeeld, J. M. de la Cuesta: „Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera", *Revista de Derecho Privado*, 1988, blz. 1967 e. v.

33 — Deze situatie heeft geleid tot enige onvolkomenheden in de opbouw van de rechtspraak van het Hof in verhouding tot die van de nationale rechterlijke instanties (zie in dit opzicht voor de Bondsrepubliek Duitsland, Th. Schilling: „Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschem Recht", *EuGRZ*, 1998, blz. 189).

zijn geschapen met het doel de melkmarkt te ordenen, moet hun inhoud worden gedefinieerd met het oog op dit doel, dat hun bestaansgrond is en blijft.

40. Ik meen dan ook, dat het onderzoek naar de geldigheid van de maatregelen die in het kader van de ordening van de melkmarkt zijn genomen, zich moet concentreren op de vraag, of zij noodzakelijk en evenredig zijn voor het bereiken van het beoogde doel. De conclusies van dit onderzoek moeten dan worden toegepast op iedere rechthebbende tot een referentiehoeveelheid, ongeacht de manier waarop deze aan hem is toegewezen (of, zo men wil, is verworven).

41. Anders gezegd, ook al verleent het vermogensrechtelijk karakter van melkquota daaraan in het zakelijk verkeer een grotere dynamiek en beschermt het de subjectieve rechten van de rechthebbenden, het moet niet het hoofddoel, te weten de ordening van de markt, overvleugelen. De ondernemers die met deze quota zaken doen (door middel van diverse rechtshandelingen die door hun nationale wetgeving zijn toegestaan) zullen nooit uit het oog moeten verliezen, dat het tenslotte, door aard en bestemming, hulpmiddelen zijn voor de tijdelijke ordening van de markt en dat dit bepaalde risico's en onzekerheid impliceert. Dit betekent uiteraard niet, dat de wetgever in volle vrijheid over die referentiehoeveelheden kan beschikken. Het betekent wel, dat bij het onderzoek naar de rechtsgeldigheid van een ordeningsmaatregel zoals de verlaging met 4,5 % van de van heffing vrijgestelde hoeveelheden en alvorens deze te kwalificeren als een onteigeningsmaatregel, rekening moet worden gehouden met het aan de melkquota inherente ordenend karakter. Economisch gezien zou men wellicht kunnen zeggen, dat quotabeïnvloedende interventiemaatregelen voor de rechthebbende daarop een nauw met de marktsituatie samenhangend bedrijfsrisico betekenen, dat voor rekening van de ondernemer komt, al was het maar als tegenprestatie voor de protectie die hem in de vorm van een minimumprijsgarantie door het stelsel wordt geboden.

42. Het melkquotum is dus een instrument van marktinterventie, dat in het rechtsverkeer tot een vermogensrecht is uitgegroeid. De inhoud van dit instrument varieert uiteraard naar gelang van de verschillende nationale rechtsordes. De ene zal een nauwere koppeling van het quotum aan een perceel grond vereisen dan de andere of aan hun vervreemding bepaalde voorwaarden stellen. Daardoor verliest het quotum echter niet zijn vermogensrechtelijk karakter, evenmin als dit ondanks hun beperkte overdrachtsmogelijkheden bij vuurwapens of verrijkt uranium het geval is. Door het stellen van de genoemde voorwaarden wordt slechts tot op zekere hoogte het ontstaan van „quotamarkten" voorkomen.

43. De door mij voorgestelde oplossing is mijns inziens niet slechts de beste weergave van de economische werkelijkheid, doch verleent tevens de meest adequate bescherming van de subjectieve rechten. „Dat het aldus in de communautaire rechtsorde gewaarborgde eigendomsrecht niet het recht omvat, een voordeel als de in het kader van een gemeen-

schappelijke marktordening toegekende referentiehoeveelheid te verhandelen, *welk voordeel noch uit de eigendom* noch uit de beroepsactiviteit van de betrokkene voortvloeit" [34], gaat heden ten dage minder dan ooit op. Dit was kennelijk ook de mening van het Hof, toen het in het meer recente arrest Irish Farmers de geciteerde passage wegliet. Anders dan in eerdere zaken, verwierp het Hof in dit arrest niet de middelen gebaseerd op schending van het eigendomsrecht op grond dat de quota geen vermogensrechtelijk karakter hadden. Integendeel, in het arrest Irish Farmers overwoog het uitdrukkelijk: „de omzetting in een definitieve verlaging zonder vergoeding kon dat [eigendoms]recht niet in de kern aantasten, omdat de Ierse producenten hun activiteit als melkproducent konden voortzetten". [35] Deze overweging toont duidelijk aan, dat het Hof had besloten de juridische problematiek van interventiemaatregelen als melkquota op hun eigen terrein, dat wil zeggen het terrein van het eigendomsrecht, te onderzoeken. Dit moet daarom alleen nog in duidelijke bewoordingen worden gezegd.

44. Ik wil deze voorafgaande opmerkingen niet afsluiten zonder erop te wijzen, dat het melkquotastelsel niet alleen nuttig is als middel tot stabilisering van de markt, doch tevens belangrijke hervormingsfuncties vervult.

Voorafgaande vraag: de geldigheid van de nationale regeling van de herverdeling van quota

45. Ter terechtzitting heeft de Commissie voor de eerste maal twijfel geuit over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de Duitse verordeningsbepalingen, op grond waarvan bepaalde quota die met overschrijding van de gestelde doeleinden waren vrijgemaakt, konden worden verkregen (zie punt 25 supra). De Commissie was van mening, dat de Duitse autoriteiten zich weliswaar konden beroepen op artikel 4, lid 1, sub a, van verordening nr. 857/84 om de definitieve staking van de melkproductie te bevorderen door het betalen van een vergoeding aan de producenten die zich daartoe verbonden, doch dat er geen enkele wettelijke basis bestond om die quota op grond van een administratief besluit tegen betaling van een bedrag gelijk aan de bovengenoemde vergoeding te herverdelen. Deze regeling is met zoveel woorden gebaseerd op artikel 4, lid 1, sub c, van verordening nr. 857/84, op grond waarvan de lidstaten aan melkproducenten quota kunnen toekennen teneinde de melksector te hervormen. De Commissie is van mening, dat de hervormingsdoeleinden niet mogen worden verwezenlijkt door de daardoor begunstigden daarvoor te laten betalen. Onder die omstandigheden zou Demand jegens de gemeenschapsinstellingen geen argumenten kunnen aanvoeren gebaseerd op de verkrijging van quota onder bezwarende titel, omdat deze verkrijging duidelijk niet op het gemeenschapsrecht is gebaseerd.

46. Al aangenomen dat de bestreden herverdelingsmaatregelen ongeldig zijn, geloof ik persoonlijk niet, dat hun onverenigbaarheid

34 — Arresten van 22 oktober 1991, von Deetzen II (C-44/89, Jurispr. blz. I-5119, punt 27), en 24 maart 1994, Bostock (C-2/92, Jurispr. blz. I-955, punt 19) (cursivering van mij).

35 — Punt 29 (cursivering van mij).

'met het gemeenschapsrecht zo duidelijk is, dat zij in het kader van de onderhavige procedure zou moeten worden vastgesteld zonder de betrokken partijen, en inzonderheid de Bondsrepubliek Duitsland, daarover te horen. Ik ben veeleer van mening, dat uit de bewoordingen van artikel 4 van verordening nr. 857/84 geen absoluut verbod kan worden afgeleid om onder vigeur van lid 1, sub c, van die bepaling quota toe te kennen die eerst krachtens lid 1, sub a, naar de nationale reserve zijn overgebracht, dat wil zeggen in het kader van een campagne bestemd om producenten die de melkproductie definitief wensten op te geven, daartoe aan te moedigen. Omdat de door mij voorgestelde oplossing (zie punt 40 supra) nu juist daarin bestaat, dat op de verworven quota hetzelfde rechtsstelsel wordt toegepast als voor de oorspronkelijk toegekende quota geldt, zal ik in ieder geval in het kader van het hierna volgend onderzoek uitgaan van de plausibele hypothese, dat de nationale bepalingen op grond waarvan de quota zijn verkregen, verenigbaar zijn met de als toen van kracht zijnde communautaire wetgeving.

47. Ik zal nu de principes onderzoeken waarop, volgens de verwijzende rechter en de verzoeker in het hoofdgeding, door de omstreden definitieve verlaging inbreuk is gemaakt.

Schending van het eigendomsrecht

48. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat het eigendomsrecht geen absolute gelding heeft, maar in relatie tot zijn sociale functie moet worden beschouwd. Bijgevolg kan de uitoefening van dat recht, met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening, aan beperkingen worden onderworpen, voor zover zulke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast. [36]

49. Het lijdt geen enkele twijfel dat de op grond van verordening nr. 3950/92 definitieve en zonder vergoeding uitgevoerde verlaging met 4,5 % van de referentiehoeveelheden, van welke oorsprong ook, beantwoordt aan de doeleinden van algemeen belang die de gemeenschapsinstellingen in het kader van de gemeenschappelijke marktordening in de sector melk en zuivelproducten nastreven, in het bijzonder marktstabilisering en vermindering van structurele overschotten. De Raad herhaalt dit trouwens in de zeventiende overweging van de considerans van die verordening. Overigens heeft geen enkele partij jegens het Hof betwist, dat de omstreden maatregel inderdaad een publiek belang dient.

50. Vastgesteld moet nog worden, of de getroffen verlagingsmaatregel met het oog op

36 — Arresten van 11 juli 1989, Schräder (265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 15); 13 juli 1989, Wachauf (5/88, Jurispr. blz. 2609, punt 18); 10 januari 1992, Kühn (C-177/90, Jurispr. blz. I-35, punten 16 en 17), en 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 78).

de doeleinden van marktstabilisering en vermindering van structurele overschotten geen onevenredige en onduldbare ingreep is, waardoor het eigendomsrecht in zijn kern wordt aangetast. Demand betoogt, dat sinds 1990 de melkprijs in Duitsland voortdurend is gedaald en ten bewijze van zijn stelling heeft hij privéstatistieken geproduceerd. Nochtans volgt uit de door de Commissie verstrekte officiële cijfers [37], dat in de loop van de seizoenen 1987 tot 1996 de structurele overschotten van melk en zuivelproducten zowel op communautair niveau als in Duitsland voortduurden en zulks ondanks de omstreden verlaging. Dankzij deze verlaging is het percentage van de consumptie in de Gemeenschap in verhouding tot de productie gestegen van 84 tot 90 % en zijn de gesubsidieerde hoeveelheden boter en magere melk in poedervorm (voor opslag geschikte producten) verminderd met 10 respectievelijk 16 %. Ondanks het streven naar beperking konden 60 % van de boter en 92 % van magere melk in poedervorm, in 1993 in de Gemeenschap geproduceerd, slechts met behulp van communautaire subsidies worden afgezet. Tegelijkertijd nam het netto totale inkomen van de Duitse landbouwbedrijven vanaf het seizoen 1992/1993, toen de betrokken definitieve verlaging werd ingevoerd, tot 1995, het laatste jaar waarvoor cijfers ter beschikking staan [38], in het geheel niet af, doch voortdurend toe (zoals trouwens in de gehele Gemeenschap). Onder die omstandigheden ben ik van mening, dat de Raad door het doorvoeren van een verlaging die beperkt bleef tot een klein percentage van de melkquota (te weten 4,5 %), een maatregel heeft genomen die de levensvatbaarheid van de bedrijven niet in gevaar bracht, en is opgetreden binnen de grenzen van de ruime beoordelingsvrijheid waarover hij beschikt bij de regeling van de gemeenschappelijke marktordeningen. Deze constatering wordt nog versterkt door het feit dat de diverse door de gemeenschapsinstellingen sedert 1987 getroffen maatregelen geen negatieve invloed hebben gehad op het inkomensniveau van de melkproducenten.

51. Ditzelfde geldt ook voor de producenten die gebruik hebben gemaakt van de hun door de wet geboden gelegenheid om hun referentiehoeveelheden te verhogen tegen betaling van de daarvoor vastgestelde prijs. Deze producenten profiteren ook meer van de gemeenschappelijke marktordening, met name van de gegarandeerde prijzen, terwijl tegelijkertijd hun aandeel aan het structurele overschot in de melksector verhoudingsgewijs groter wordt. Het is dus terecht, dat de verlagingen van de gegarandeerde totale hoeveelheden voor hen in dezelfde mate dienen te gelden als voor andere producenten. [39]

52. Op grond van al hetgeen ik zojuist heb uiteengezet, kom ik tot de conclusie, dat in de omstandigheden van dit geval de definitieve verlaging van 4,5 % van de melkquota, zonder vergoeding, geen schending van het eigendomsrecht oplevert.

37 — Ontleend aan Cronos, Eurostat.

38 — Ontleend aan RICA, DG VI van de Commissie.

39 — Arrest Gerecht van 13 juli 1995, O'Dwyer e. a./Raad (T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 en T-477/93, Jurispr. blz. II-2071, punt 127).

Schending van het vertrouwensbeginsel

53. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat „ook al is het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap, de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd (...) Dit is met name het geval op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, die juist een voortdurende aanpassing mogelijk moeten maken, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie." [40] In een vergelijkbare context verklaarde het Hof, dat „aan het vertrouwensbeginsel (...) niet een dusdanig ruime draagwijdte [mag] worden gegeven, dat een nieuwe regeling nooit van toepassing zou kunnen zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan". [41]

54. In het onderhavige geval, zo meen ik, kon de schorsing van de referentiehoeveelheden zonder vergoeding voor de periode 1992/1993 en de bij verordening nr. 1560/93 vastgestelde definitieve verlaging (zie punt 18 supra) door een voorzichtig en bezonnen marktdeelnemer worden voorzien. Na afloop van de bij verordening nr. 775/87 voor de tijdelijke schorsing vastgestelde periode van vijf jaar, volgde de Raad het voorstel van de Commissie en stelde hij verordening nr. 816/92 vast, waarin de degressieve vergoeding niet werd verlengd. De geschorste referentiehoeveelheden werden van de gegarandeerde totale hoeveelheden afgetrokken, hetgeen tot vermindering van de individuele hoeveelheden leidde. De Raad behield zich het recht voor, de zaak in het licht van de marktontwikkeling te heroverwegen. Aan de producenten werd dus enkel beloofd, dat in de toekomst zou worden heroverwogen wat met de 4,5 % van de referentiehoeveelheden diende te gebeuren, hetgeen geschiedde bij de vaststelling van verordening nr. 1560/93, waarin voor een definitieve verlaging zonder vergoeding werd gekozen.

55. Ik ben van mening, dat een voorzichtig en bezonnen melkproducent met voldoende visie kon voorzien, dat de referentiehoeveelheden zonder vergoeding zouden worden verlaagd. [42] Er was immers sprake van samenloop van de volgende factoren:

— gedurende de vijf voorgaande jaren waren gelijkwaardige referentiehoeveelheden geschorst;

— de producenten hadden een degressieve vergoeding ontvangen voor een totaalbedrag van 45,5 ECU per 100 kg;

40 — Arrest van 14 februari 1990, Delacre e. a./Commissie (C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 33).

41 — Arrest van 20 september 1988, Spanje/Raad (203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 19).

42 — Het Gerecht is tot dezelfde conclusie gekomen in het arrest O'Dwyer e. a./Raad, reeds aangehaald, punt 54.

— de productieoverschotten in de Gemeenschap duurden voort;

— het voorstel van de Commissie, vervat in document COM(91) 409 def. van 31 oktober 1991 [43], hield de door de Raad vastgestelde oplossing in.

In ieder geval zou het extraheffingstelsel in beginsel op 31 maart 1992 aflopen (zie punt 13 supra). De Raad beschikte derhalve over een bijzonder ruime beoordelingsmarge om te besluiten of dit stelsel al dan niet zou worden verlengd. Op grond daarvan mocht geen enkele ondernemer erop vertrouwen, dat het geldende stelsel na 31 maart 1992 zou worden gehandhaafd.

56. Ik ben daarom van mening, dat verordening nr. 3950/92, zoals gewijzigd door verordening nr. 1560/93, door de tijdelijke schorsing van 4,5 % van de individuele referentiehoeveelheden zonder vergoeding in een definitieve verlaging om te zetten, geen inbreuk maakt op het vertrouwensbeginsel.

43 — PB C 337, blz. 35.

Wanneer deze conclusie voor de oorspronkelijk toegekende quota opgaat, is er geen enkele reden waarom zij niet eveneens zou gelden voor de referentiehoeveelheden die in de loop van het seizoen 1990/1991 onder bezwarende titel zijn verkregen. Zoals ik immers hiervoor al heb uiteengezet (zie punten 3 en 34 supra), gaat het in een dergelijk geval niet om de verwerving van nieuw gecreëerde referentiehoeveelheden, maar om de overdracht van bestaande quota, die door de staat zijn vrijgemaakt tegen betaling van een vergoeding aan de producenten die daarvan afstand hadden gedaan. Door de verkrijging van die vrijgekomen quota kon de nieuwe rechthebbende geen aanspraak maken op een andere rechtspositie dan die van de overdragende producenten, en er bestond derhalve geen enkele reden om aan te nemen, dat de door overdracht verkregen quota onder een andere regeling zouden vallen dan op de oorspronkelijk toegekende quota van toepassing was.

Schending van het non-discriminatiebeginsel

57. Verzoeker in het hoofdgeding betoogt, dat de door hem bestreden verlaging in haar gevolgen neerkomt op een gedeeltelijke staking van de productie zonder vergoeding. Hij is daarom van oordeel, dat de betrokken producenten, en inzonderheid zij die hun quota tegen betaling hebben verhoogd, ongunstiger zijn behandeld dan de producenten die een vergoeding hebben ontvangen omdat zij bereid waren hun productie te staken.

58. Het verbod van discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap, neergelegd in artikel 40, lid 3, tweede alinea, EG-Verdrag, houdt in, dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [44] Dienovereenkomstig moet de situatie waarin Demand zich bevond toen hij zijn additioneel quotum verkreeg, worden vergeleken met de situatie waaruit dit nieuwe quotum ontstond, dat wil zeggen de situatie van de afstand doende rechthebbenden onmiddellijk voor de overdracht. Die situatie werd, enerzijds, gekarakteriseerd door de mogelijkheid tijdelijk een bepaalde hoeveelheid melk te produceren zonder daarvoor een extra heffing te moeten betalen en indirect het voordeel van een prijsgarantie te hebben, en, anderzijds, door de noodzaak het interventiestelsel aan te passen aan de marktsituatie teneinde inzonderheid productieoverschotten te voorkomen. Ik beperk mij tot de constatering, dat er geen enkel onderscheid bestaat tussen deze voordelen en verplichtingen en die welke verzoeker in het hoofdgeding thans geniet met betrekking tot zijn nieuw quotum en die overigens dezelfde zijn als die welke golden voor de aanvankelijk toegekende referentiehoeveelheden. Daarom heeft de communautaire wetgever door de toepassing van de omstreden verlaging op elke referentiehoeveelheid, ongeacht de manier waarop deze was verkregen, het verbod van discriminatie zorgvuldig in acht genomen.

59. Om vast te stellen of het, commercieel gezien, de voorkeur verdiende de productie te staken en in plaats daarvan de door de Duitse autoriteiten aangeboden vergoeding te aanvaarden, in plaats van de referentiehoeveelheid te behouden of zelfs te verhogen, met alle voor- en nadelen aan deze laatste keuze verbonden, moest elke producent een beslissing nemen van hoogstpersoonlijke aard. Ieder van hen moest het uit het opgeven van zijn productie voortvloeiend economisch voordeel afwegen tegen de commerciële vooruitzichten die bestonden in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de melkmarkt. Met name moest hij de elementen inschatten die ik zojuist bij het onderzoek van het vertrouwensbeginsel heb opgesomd, dat wil zeggen dat hij rekening moest houden met de dreigende verlaging van de gegarandeerde hoeveelheden.

60. Samenvattend ben ik van mening, dat het middel ontleend aan schending van het nondiscriminatiebeginsel moet worden afgewezen.

Andere aangevoerde beginselen

61. Demand doet voorts een beroep op schending van het evenredigheidsbeginsel, op het niet in acht nemen van de verplichting bepaalde handelingen van de instellingen te motiveren (welke verplichting is neergelegd in artikel 190 EG-Verdrag), alsmede op misbruik van bevoegdheid. Aldus geformuleerd, vallen het eerste en het derde middel met betrekking tot de daarmede gevorderde bescherming samen

44 — Zie, naast vele andere arresten, dat van 19 maart 1992, Hierl (C-311/90, Jurispr. blz. I-2061, punt 18).

met de reeds door mij onderzochte argumenten betreffende de gepretendeerde schendingen van het eigendomsrecht en van het vertrouwensbeginsel. Overigens moge ik met betrekking tot die drie middelen wel verwijzen naar mijn al veelvuldig aangehaalde conclusie in de zaak Irish Farmers. Ik ben daarom van mening, dat het ontbreken van een uitdrukkelijke motivering van de maatregel tot verlaging zonder vergoeding, gezien in de context ervan, verzoeker niet heeft beroofd van de daadwerkelijke mogelijkheid voor zijn rechten op te komen, en het Hof niet heeft belet zijn rechterlijk toezicht uit te oefenen. Ik zou er nochtans op willen wijzen, dat de bijzondere facetten van het communautaire wetgevingsproces en de eisen van het doorzichtigheidsbeginsel steeds meer bijzondere zorg vereisen, alsmede een grote nauwgezetheid bij de motivering van normatieve handelingen die van directe invloed zijn op de vermogenspositie van particulieren.

Conclusie

62. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging, de door het Bundesfinanzhof gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„In deze procedure is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 4, lid 1, juncto artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, ondanks het feit dat in die bepaling in de referentiehoeveelheden niet is begrepen de eerder tijdelijk geschorste 4,5 % krachtens verordening (EEG) nr. 775/87 van de Raad van 16 maart 1987 betreffende de tijdelijke schorsing van een deel van de referentiehoeveelheden bedoeld in artikel 5 quater, lid 1, van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten, zoals gewijzigd, en ondanks het feit dat niet is voorzien in een vergoeding voor de producenten zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende manieren waarop die referentiehoeveelheden zijn verkregen."