ARREST VAN HET HOF
28 april 1988 *

In zaak 120/86,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te 's-Gravenhage, in het aldaar aanhangig geding tussen

J. Mulder

en

Minister van Landbouw en Visserij,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid en de uitlegging van verordening 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), zoals aangevuld bij verordening 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),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, waarnemend voor de president; O. Due en J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresidenten; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

* Procestaal: Nederlands.

— J. Mulder, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, advocaat te 's-Gravenhage, en E. H. Pijnacker Hordijk, advocaat te Amsterdam,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door I. Verkade, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en A. Fierstra, als gemachtigde,

— de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Brautigam, hoofdadministrateur bij zijn juridische dienst, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer als gemachtigde, en door M. Cless als deskundige,

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 29 september 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 januari 1988,

het navolgende

Arrest

1 Bij uitspraak van 14 maart 1986, ingekomen ten Hove op 23 mei daaraanvolgende, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te 's-Gravenhage krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van de gemeenschapsregeling inzake de extra heffing op melk.

2 Deze vragen zijn gerezen in een door J. Mulder, exploitant van een landbouwbedrijf, ingestelde procedure tegen de Nederlandse minister van Landbouw en Visserij. Mulder, die tot oktober 1979 melkvee hield en jaarlijks ongeveer 500 000 kg melk aan de melkfabriek leverde, sloot in oktober 1979 een overeenkomst met de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, waarbij hij zich ertoe verbond, gedurende vijf jaar, van 1 oktober 1979 tot 30 september 1984,

geen melk of zuivelprodukten meer te leveren. Hij ontving hiervoor een premie voor het niet in de handel brengen van in totaal 193 418 HFL, zulks op grond van verordening nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB 1977, L 131, blz. 1).

3 Na vanaf augustus 1983 bepaalde investeringen te hebben gedaan met het oog op de hervatting van de melkproduktie na de periode van vijf jaar gedurende welke hij geen melk of zuivelprodukten in de handel mocht brengen, diende Mulder op 28 mei 1984 bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten een verzoek in om toekenning van een referentiehoeveelheid van 726 000 kg melk (132 koeien x 5 500 kg), overeenkomstig de regeling inzake de extra heffing op melk, die in tussentijd was ingevoerd bij verordening nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10), aangevuld bij verordening nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13) en bij verordening 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 nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1984, L 132, blz. 11).

4 Dit verzoek werd afgewezen bij besluit van de minister van Landbouw en Visserij, op grond dat Mulder tijdens het voor de toepassing van de nieuwe regeling gekozen referentiejaar, in casu 1983, geen melk had geproduceerd en dat dit niet was te wijten aan overmacht. Mulder heeft vervolgens tegen dit besluit beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

5 Van oordeel dat de beslechting van het geschil afhangt van de uitlegging en de geldigheid van de gemeenschapsregeling inzake de extra heffing op melk, heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet verordening (EEG) nr. 857/84, zoals aangevuld bij verordening (EEG) nr. 1371/84, mede gelet op de derde overweging van haar considerans, aldus worden verstaan en uitgelegd dat het een Lid-Staat niet is toegestaan bij de

vaststelling van de in artikel 2 bedoelde referentiehoeveelheden, rekening te houden met situaties die niet zijn voorzien in die gemeenschapsvoorschriften, met name de situatie waarin degenen verkeren die in het kader van verordening (EEG) nr. 1078/77 in enig referentiejaar geen melk hebben afgeleverd, en een voorziening te treffen die ertoe strekt aan hen een specifieke hoeveelheid toe te kennen?

2) Is verordening nr. 857/84, indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, ongeldig wegens strijd met het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand en in het bijzonder met:

a) het rechtszekerheidsbeginsel,

b) het evenredigheidsbeginsel,

c) het recht op eigendom,

d) het verbod tot discriminatie als neergelegd in artikel 40, derde lid, EEG-Verdrag, en

e) het verbod tot détournement de pouvoir,

nu de verordening geen rekening houdt met degenen die in het kader van verordening (EEG) nr. 1078/77 in enig referentiejaar geen melk hebben afgeleverd?

3) Handelt een Lid-Staat, indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, in strijd met het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand, door een voorziening als bedoeld bij de eerste vraag, achterwege te laten voor hen die in het kader van verordening (EEG) nr. 1078/77 in enig referentiejaar geen melk hebben afgeleverd?"

6 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, de betrokken gemeenschapsregeling, het procesverloop en de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

Het wettelijk kader van het geschil

7 Om met vrucht antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen, dient allereerst de toepasselijke gemeenschapsregeling in herinnering te worden geroepen.

8 Ter beperking van de overproduktie van melk en zuivelprodukten op de gemeenschappelijke markt, is bij verordening nr. 1078/77 een stelsel van premies ingevoerd voor landbouwers die ervan afzien melk en zuivelprodukten in de handel te brengen (premie voor het niet in de handel brengen) of die hun melkveebestand op rundvleesproduktie omschakelen (omschakelingspremie). De hierbedoelde premie voor het niet in de handel brengen wordt op aanvraag toegekend aan elke melkproducent die zich ertoe verbindt, gedurende een periode van vijf jaar geen melk of zuivelprodukten afkomstig van zijn bedrijf tegen betaling of gratis te leveren (artikelen 1 en 2).

9 Gesteld tegenover een constant groeiende melkproduktie, heeft de Raad voorts bij verordening nr. 856/84 een extra heffing ingesteld, die luidens artikel 1 van die verordening wordt geheven over de geleverde hoeveelheden melk die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden; de heffing is verschuldigd hetzij door de melkproducenten (formule A), hetzij door de kopers van melk of van andere zuivelprodukten, die ze doorberekenen aan de producenten die hun leveringen hebben verhoogd, in evenredigheid met hun bijdrage aan de overschrijding van de referentiehoeveelheid van de koper (formule B).

10 De berekeningswijze van de referentiehoeveelheid, dat wil zeggen de hoeveelheid die is vrijgesteld van de extra heffing, is vastgesteld bij verordening nr. 857/84 van de Raad. Volgens artikel 2, lid 1, van deze verordening is de referentiehoeveelheid gelijk aan de hoeveelheid melk of melkequivalent die door de producent tijdens het kalenderjaar 1981 is geleverd, verhoogd met 1%. De Lid-Staten kunnen echter volgens lid 2 van dit artikel 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 voor de betrokken Lid-Staat gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden.

11 Afwijkingen van deze regels zijn voor enkele bijzondere situaties voorzien in de artikelen 3, 4 en 4 bis van deze verordening. Zo mogen volgens artikel 3 de Lid-Staten specifieke referentiehoeveelheden toekennen aan producenten die in het kader van richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven (PB 1972, L 96, blz. 1), vóór 1 maart 1984 een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie hebben ingediend, of die investeringen hebben gedaan zonder ontwikkelingsplan (sub 1), zomede aan jonge landbouwers (sub 2). Voorts wordt voor producenten wier melkproduktie over het gekozen referentiejaar aanzienlijk is beïnvloed door buitengewone gebeurtenissen zoals een natuurramp, de vernieling van bedrijfsinventaris door een ongeluk of een epizoötie, op hun verzoek een ander referentiekalenderjaar binnen de periode 1981-1983 in aanmerking genomen (sub 3). De lijst van deze bijzondere situaties is aangevuld bij artikel 3 van verordening nr. 1371/84 van de Commissie.

12 Ingevolge artikel 4, lid 1, van verordening nr. 857/84 kunnen de Lid-Staten, om de herstructurering van de melkproduktie tot een goed einde te brengen, onder meer een extra referentiehoeveelheid toekennen aan producenten die een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie ten uitvoer leggen, dat is goedgekeurd na de inwerkingtreding van verordening nr. 857/84 uit hoofde van richtlijn 72/159/EEG, alsook aan producenten die de landbouw als hoofdberoep beoefenen.

13 Krachtens het bij wijzigingsverordening nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 (PB 1985, L 68, blz. 1) ingevoegde artikel 4 bis kunnen de Lid-Staten daarenboven gedurende een korte periode de niet gebruikte referentiehoeveelheden van producenten of kopers toekennen aan producenten of kopers van hetzelfde gebied en, in voorkomend geval, van andere gebieden. Ten slotte bepaalt artikel 7, dat in geval van verkoop, verhuur of overdracht door vererving van een bedrijf de overeenkomstige referentiehoeveelheid geheel of gedeeltelijk aan de koper, de huurder of de erfgenaam wordt overgedragen.

De eerste vraag

14 Met betrekking tot de uitlegging van de hiervóór beschreven regeling zijn alle partijen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, het erover eens, dat deze regeling een limitatieve opsomming bevat van de situaties waarin een melkproducent een referentiehoeveelheid kan krijgen uit hoofde van de regeling inzake de

extra heffing op melk. Zij verschillen echter van mening over de vraag, in hoeverre een van die bepalingen toepassing kan vinden wanneer, zoals in casu, de betrokken producent in het gekozen referentiejaar geen melk heeft geleverd ter uitvoering van een overeenkomstig verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis.

15 Beziet men de opbouw en het doel van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84 van de Raad, dan blijken deze bepalingen een limitatieve opsomming te geven van de situaties waarin de Lid-Staten specifieke of extra referentiehoeveelheden kunnen toekennen. Deze bepalingen hebben geen betrekking op de situatie van een producent die in het referentiejaar geen melk heeft geleverd op grond van een verbintenis om geen melk in de handel te brengen, als bedoeld in verordening nr. 1078/77. Een dergelijke producent kan dus enkel aanspraak maken op een referentiehoeveelheid, voor zover hij onder een of meer van de specifiek hiervoor voorziene gevallen valt.

16 Die gevallen blijken niet alle situaties te dekken waarin producenten kunnen komen die zich verbonden hebben om geen melk in de handel te brengen. Dit geldt met name voor degenen bij wie de periode dat zij geen melk in de handel mogen brengen, na het referentiejaar afloopt en die geen investeringsplan hebben ingediend of investeringen hebben verricht overeenkomstig de bepalingen van artikel 3 van verordening nr. 857/84.

17 Daarbij komt, dat de Lid-Staten met de in de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84 bedoelde bijzondere situaties slechts rekening kunnen houden binnen de grenzen van de daartoe beschikbare hoeveelheden. Dit is uitdrukkelijk bepaald in artikel 5 van deze verordening, volgens hetwelk slechts extra referentiehoeveelheden kunnen worden toegekend binnen de grenzen van de gegarandeerde hoeveelheid van de betrokken Lid-Staat; die extra hoeveelheden worden afgeboekt op een reserve die de Lid-Staat heeft gevormd binnen zijn gegarandeerde hoeveelheid.

18 Met betrekking tot artikel 4 bis van verordening nr. 857/84 moet worden vastgesteld, dat het de Lid-Staten een ruime beoordelingsvrijheid laat om de niet gebruikte referentiehoeveelheden van producenten of kopers te verdelen. Op basis van deze bepaling kunnen de Lid-Staten stellig ook rekening houden met de bijzondere situatie van producenten die zich verbonden hadden om vijf jaar lang

geen melk in de handel te brengen. Deze bevoegdheid wordt echter beperkt door de regel van artikel 4 bis, lid 1, tweede alinea, inhoudende dat deze toewijzingen bij voorrang binnen hetzelfde gebied dienen te geschieden. Bovendien kan deze bepaling slechts gedurende korte tijd worden toegepast, ook al is de aanvankelijke periode van twaalf maanden inmiddels verlengd. Ten slotte hangt de toepassing van deze bepaling af van de mate waarin referentiehoeveelheden door producenten of kopers ongebruikt worden gelaten en derhalve voor herverdeling beschikbaar zijn.

19 De betrokken regeling biedt dus niet in alle gevallen een waarborg, dat een producent die in een situatie verkeert als die waarom het in het hoofdgeding gaat, een referentiehoeveelheid kan krijgen in het kader van de regeling inzake de extra heffing op melk.

20 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat verordening nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984, aldus moet worden uitgelegd, dat de Lid-Staten voor de vaststelling van de in artikel 2 van deze verordening bedoelde referentiehoeveelheden met de situatie van producenten die, ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 aangegane verbintenis, gedurende het gekozen referentiejaar geen melk hebben geleverd, enkel rekening mogen houden indien deze producenten in ieder individueel geval voldoen aan de in verordening nr. 857/84 voorziene bijzondere voorwaarden en de Lid-Staten daarvoor referentiehoeveelheden ter beschikking staan.

De tweede vraag

21 Verzoeker in het hoofdgeding betoogt dat de betrokken regeling ongeldig is wegens schending van algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Dienaangaande voert hij in de eerste plaats aan, dat verordening nr. 857/84 het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel schendt, omdat de ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de regeling van verordening nr. 1078/77, mochten verwachten dat zij na afloop van hun verbintenis om geen melk in de handel te brengen, hun produktie zouden kunnen hervatten. Voorts voert hij aan, dat de regeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en het verbod van discriminatie tussen producenten en leidt tot een feitelijke onteigening van zijn bedrijf. Ten slotte meent hij, dat de gemeenschapswetgever zijn bevoegdheid heeft misbruikt door via een marktregulerend instrument in feite een structuurpolitieke maatregel vast te stellen.

22 Daartegenover zijn de Nederlandse regering, de Raad en de Commissie alle van oordeel, dat de bestreden regeling geldig is. De Raad en de Commissie baseren hun standpunt primair op het argument, dat de Lid-Staten verscheidene mogelijkheden hadden om heffingvrije quota toe te kennen aan producenten die gedurende het referentiejaar een premie uit hoofde van verordening nr. 1078/77 hebben ontvangen. De Nederlandse regering en, subsidiair, de Commissie komen na een onderzoek van de draagwijdte van de aangevoerde algemene beginselen tot de conclusie, dat deze beginselen in casu wel degelijk zijn geëerbiedigd. Wat meer in het bijzonder het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel betreft, voeren de Nederlandse regering en de Commissie aan, dat deze niet zijn geschonden, omdat de betrokken producenten niet gerechtigd waren te verwachten, dat zij na afloop van hun vijfjarige verbintenis een onbeperkt recht zouden hebben op hervatting van hun melkproduktie.

23 Zoals de Commissie en de Nederlandse regering terecht hebben opgemerkt, mag een ondernemer die zijn produktie gedurende een zekere tijd vrijwillig heeft gestaakt, niet verwachten dat hij die produktie op dezelfde voorwaarden als voorheen zal kunnen hervatten, of dat eventueel in tussentijd vastgestelde markt- of structuurpolitieke regels voor hem niet zullen gelden.

24 Dit neemt niet weg, dat een ondernemer die, zoals in casu, door een gemeenschapshandeling is aangemoedigd om in het algemeen belang en tegen betaling van een premie gedurende een beperkte periode geen melk in de handel te brengen, gerechtigd is te verwachten, dat hij na afloop van zijn verbintenis niet gesteld zal worden voor beperkingen die hem in het bijzonder treffen juist omdat hij gebruik heeft gemaakt van door die gemeenschapsregeling geboden mogelijkheden.

25 De regeling inzake de extra heffing op melk brengt dergelijke beperkingen mee voor producenten die ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis gedurende het referentiejaar geen melk hebben geleverd. Zoals bij de beantwoording van de eerste vraag is uiteengezet, kunnen deze producenten immers juist als gevolg van die verbintenis buiten de toewijzing van referentiehoeveelheden uit hoofde van de nieuwe regeling vallen, indien zij niet aan de in verordening nr. 857/84 neergelegde bijzondere voorwaarden voldoen of de Lid-Staten niet meer over referentiehoeveelheden beschikken.

26 Anders dan de Commissie beweert, was een zo volledige en duurzame uitsluiting voor de gehele geldingsduur van de extra-heffingsregeling, waardoor het de betrokken producenten werd belet het in de handel brengen van melk na de periode van vijf jaar te hervatten, voor deze producenten niet voorzienbaar op het moment waarop zij zich ertoe verbonden tijdelijk geen melk meer te leveren. Noch uit de bepalingen noch uit de considerans van verordening nr. 1078/77 blijkt immers, dat de overeenkomstig deze verordening aangegane verbintenis om geen melk in de handel te brengen, ertoe kon leiden dat deze activiteit na afloop van de verbintenis niet zou kunnen worden hervat. Een dergelijk gevolg maakt dan ook inbreuk op het gewettigd vertrouwen van die producenten in de tijdelijkheid van de gevolgen van de regeling waaraan zij zich onderwierpen.

27 Hieruit volgt, dat de regeling inzake de extra heffing op melk in strijd met het vertrouwensbeginsel is vastgesteld. Nu zij om deze reden ongeldig moet worden verklaard, behoeft niet te worden ingegaan op de overige in de loop van de procedure tegen de geldigheid ervan aangevoerde argumenten.

28 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat verordening nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984, ongeldig is, voor zover zij niet voorziet in toekenning van een referentiehoeveelheid aan producenten die, ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 aangegane verbintenis, gedurende het door de betrokken Lid-Staat gekozen referentiejaar geen melk hebben geleverd.

De derde vraag

29 Gezien het antwoord op de eerste en de tweede vraag, behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

30 De kosten door de Nederlandse regering, de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven bij uitspraak van 14 maart 1986 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Verordening nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984, moet aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten voor de vaststelling van de in artikel 2 van deze verordening bedoelde referentiehoeveelheden met de situatie van producenten die, ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 aangegane verbintenis, gedurende het gekozen referentiejaar geen melk hebben geleverd, enkel rekening mogen houden indien deze producenten in ieder individueel geval voldoen aan de in verordening nr. 857/84 voorziene bijzondere voorwaarden en de Lid-Staten daarvoor referentiehoeveelheden ter beschikking staan.**

2) **Verordening nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984, is ongeldig, voor zover zij niet voorziet in toekenning van een referentiehoeveelheid aan producenten die, ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 aangegane verbintenis, gedurende het door de betrokken Lid-Staat gekozen referentiejaar geen melk hebben geleverd.**

Bosco Due Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 april 1988.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

A. J. Mackenzie Stuart