1. Verordening nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de extra heffing op melk, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84, 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 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. Daar noch uit de bepalingen noch uit de considerans van verordening nr. 1078/77 blijkt, 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 door de betrokken producenten zou kunnen worden hervat, maakt het feit dat laatgenoemden als gevolg van hun verbintenis volledig en voor de gehele toepassingsduur van een nieuwe regeling die een extra heffing op melk invoert, buiten de toewijzing van referentiehoeveelheden uit hoofde van die regeling vallen, inbreuk op het gewettigd vertrouwen van die producenten in de tijdelijkheid van de gevolgen van de regeling van premies voor het niet in de handel brengen, waaraan zij zich onderwierpen.

Derhalve is verordening nr. 857, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84, 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 aangegane verbintenis, gedurende het door de betrokken Lid-Staat gekozen referentiejaar geen melk hebben geleverd.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 120/86 *

I — Feiten en schriftelijke procedure

1. *Toepasselijke communautaire voorschriften*

a) Bij verordening 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) is onder meer een stelsel ingevoerd van premies voor het niet in de handel brengen, die moeten worden toegekend op aanvraag van elke melkproducent die zich ertoe verbindt om gedurende een periode van vijf jaar geen melk of zuivelprodukten afkomstig van zijn bedrijf tegen betaling of gratis te leveren (artikelen 1 en 2). Luidens haar zesde over-

* Procestaal: Nederlands.

weging heeft verordening 1078/77 ten doel, het evenwicht op de markt van de betrokken produkten te herstellen, alsmede de wijzigingen te verwezenlijken die nodig zijn voor een goede werking van de gemeenschappelijke markt.

Verordening nr. 1078/77 maakt deel uit van een aantal maatregelen die beogen het evenwicht op de zuivelmarkt te herstellen, waaronder met name de medeverantwoordelijkheidsheffing, ingevoerd bij verordening nr. 1079/77 van de Raad van 17 mei 1977 inzake een medeverantwoordelijkheidsheffing en maatregelen ter verruiming van de markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1977, L 131, blz. 6), en de extra heffing die voor een periode van vijf jaar werd ingevoerd bij verordening nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10). Deze laatste maatregel is in casu in geding.

b) Volgens artikel 1 van verordening nr. 856/84 wordt de extra heffing geheven over de geleverde hoeveelheden melk die een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden. De regeling wordt in elk gebied van de Lid-Staten toegepast volgens een van de volgende formules:

— volgens formule A geldt voor elke melkproducent een heffing over de hoeveelheden melk die hij aan een koper heeft geleverd en die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden (formule producent);

— volgens formule B geldt voor de kopers van melk of andere zuivelprodukten (zuivelfabrieken) een heffing over de hoeveelheden melk die hun door producenten zijn geleverd en die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden. De koper die de heffing verschuldigd is, berekent deze alleen door in de prijs die wordt betaald aan de producenten die hun leveranties hebben verhoogd, in evenredigheid met hun bijdrage tot de overschrijding van de referentiehoeveelheid van de koper (formule koper).

c) De algemene uitvoeringsbepalingen van de extra heffing zijn neergelegd in 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 gewijzigd. Volgens artikel 1, lid 1, van die verordening wordt de heffing vastgesteld op 75% van de richtprijs voor melk bij toepassing van formule A (formule producent) en op 100% van de richtprijs voor melk bij toepassing van formule B (formule koper).

Verordening nr. 857/84 stelt voorts de in basisverordening nr. 856/84 bedoelde referentiehoeveelheid, dat wil zeggen de van de extra-heffing vrijgestelde hoeveelheid, vast. Dit is in beginsel de hoeveelheid melk of melkequivalent die gedurende het kalenderjaar 1981 door een producent is geleverd (formule A) of door een koper is gekocht (formule B), vermeerderd met 1% (artikel 2, lid 1). De Lid-Staten kunnen evenwel bepalen, dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid gelijk is aan de hoeveelheid melk of melkequivalent geleverd of gekocht gedurende het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983, met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden. Dit percentage kan variëren aan de hand van het niveau van de leveranties van bepaalde categorieën heffingplichtigen, de ontwikkeling van de leveranties in bepaalde gebieden tussen 1981 en 1983 of de ontwikkeling van de leveranties van bepaalde categorieën heffingplichtigen gedurende dezelfde periode (artikel 2, lid 2).

Ook moet worden gewezen op de artikelen 3, 4 en 4 bis van verordening nr. 857/84, op grond waarvan de Lid-Staten bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden met bepaalde bijzondere situaties rekening kunnen houden dan wel specifieke of extra referentiehoeveelheden kunnen toekennen.

Zo mogen de Lid-Staten volgens artikel 3 specifieke referentiehoeveelheden toekennen aan producenten die vóór 1 maart 1984 een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie hebben ingediend of zonder ontwikkelingsplan investeringen hebben verricht (sub 1) alsmede aan jonge landbouwers die zich na 31 december 1980 hebben gevestigd (sub 2); voor producenten wier melkproduktie over het gekozen referentiejaar aanzienlijk is beïnvloed door buitengewone gebeurtenissen (natuurramp; vernieling van de bedrijfsinventaris door een ongeluk; epizootie) wordt op hun verzoek een ander referentiekalenderjaar binnen de periode 1981 tot 1983 in aanmerking genomen (sub 3).

Om de herstructurering van de melkproduktie tot een goed einde te brengen, kunnen de Lid-Staten volgens artikel 4, lid 1, onder meer een extra referentiehoeveelheid toekennen aan de producenten die een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie ten uitvoer leggen dat is goedgekeurd na de inwerkingtreding van verordening nr. 857/84 (1 april 1984) (sub b), alsmede aan producenten die de landbouw als hoofdberoep beoefenen (sub c).

Volgens artikel 4 bis, dat is ingevoerd bij wijzigingsverordening nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 (PB 1985, L 68, blz. 1), mogen de Lid-Staten, aanvankelijk voor de eerste periode van 12 maanden dat de regeling wordt toegepast (1 april 1984 tot 31 maart 1985), de niet gebruikte referentiehoeveelheden van de producenten of kopers toekennen aan de producenten of kopers van hetzelfde gebied en, in voorkomend geval, van andere gebieden. Deze mogelijkheid is twee keer verlengd, laatstelijk tot 31 maart 1987, bij artikel 1, lid 3, van wijzigingsverordening nr. 1343/86 van de Raad van 6 mei 1986 (PB 1986, L 119, blz. 34).

Ten slotte moet nog worden vermeld dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij genoemde verordening nr. 590/85, voorschriften bevat betreffende de overdracht van referentiehoeveelheden bij verkoop, verhuur, overdracht door vererving of onteigening van een bedrijf.

d) De uitvoeringsbepalingen betreffende de extra heffing zijn vastgesteld 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, zoals nadien gewijzigd.

2. *De Nederlandse wettelijke regeling ter uitvoering van de gemeenschapsregeling*

Verordening nr. 1078/77 van de Raad is in Nederland ten uitvoer gelegd bij Bestuursbesluit nr. 184 van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (Stcrt 126). Dit besluit machtigt de Stichting om met producenten van koemelk overeenkomsten aan te gaan waarbij deze zich tegenover de Nederlandse overheid, tegen vergoeding van een premie, ertoe verbinden om hetzij om te schakelen van melkkoeien op slachtvee, hetzij gedurende vijf jaar geen melk in de handel te brengen.

Voorts is aan de regeling van de extra heffing op melk in Nederland uitvoering gegeven bij de Beschikking superheffing van de minister van Landbouw en Visserij (Stcrt 1984, 79), zoals nadien gewijzigd. Daarin is gekozen voor formule A (formule producent) zoals bedoeld in verordening nr. 856/84 van de Raad. De referentiehoeveelheden van de producenten worden vastgesteld op basis van hun leveringen in 1983. In bepaalde limitatief opgesomde, buitengewone omstandigheden kan echter een ander referentiejaar in aanmerking worden genomen. Artikel 19 van de Beschikking superheffing, dat in het hoofdgeding aan de orde is, luidt als volgt:

„1. De minister kan voor de hoeveelheden, voor welke aanspraken niet meer worden erkend, nader te bepalen aanspraken erkennen. Hij kan voor andere dan de in deze beschikking voorziene gevallen aanspraken erkennen.

2. Een aanspraak als bedoeld in het eerste lid kan niet worden erkend dan op basis van een bij de minister ingediend met redenen omkleed verzoek.

3. Een verzoek als bedoeld in het tweede lid dient voor 1 september 1984 te zijn ingediend, indien de omstandigheden waarop het verzoek is gebaseerd, zich hebben voorgedaan voor 1 april 1984 of per die datum reeds bekend waren."

3. *Het hoofdgeding*

Verzoeker in het hoofdgeding, J. Mulder, exploiteert een landbouwonderneming met een areaal van 50 ha. grasland in pacht. Tot oktober 1979 hield hij melkvee en leverde hij jaarlijks ongeveer 500 000 kg melk aan de melkfabriek.

In oktober 1979 verbond hij zich in een overeenkomst met de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw ertoe, in de periode van 1 oktober 1979 tot 30 september 1984 geen melk- of zuivelprodukten te leveren. Hij ontving hiervoor een premie voor het niet in de handel brengen van 193 418 HFL (38 684 HFL per jaar). Gedurende de looptijd van de overeenkomst bestond verzoekers inkomen hoofdzakelijk uit die premie.

Na vanaf augustus 1983 bepaalde investeringen te hebben gedaan met het oog op hervatting van de melkproduktie, diende verzoeker op 28 mei 1984 een aanvraag in tot toepassing van artikel 19 van de Beschikking superheffing, waarbij hij verzocht om een hoeveelheid heffingvrij te leveren melk van 726 000 kg (132 koeien x 5 500 kg).

Bij besluit van 24 september 1984 wees de minister van Landbouw en Visserij de aanvraag af op grond van de overweging, dat artikel 19 Beschikking superheffing uitsluitend kan worden toegepast in geval van overmacht. Verzoeker heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Bij beslissing van 14 mei 1986 heeft het College de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„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?"

4. *Procedure voor het Hof*

De verwijzingsbeslissing is op 23 mei 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, advocaat te 's-Gravenhage; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door I. Verkade, secretaris-generaal bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken; de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Brautigam, hoofdadministrateur bij de juridische dienst van de Raad; alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen

1. *De eerste vraag*

Alle partijen zijn het erover eens, dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord in die zin, dat het op grond van de verordeningen nrs. 857/84 en 1371/84 niet is toegestaan om bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden rekening te houden met andere dan de aldaar vermelde situaties. Volgens de Raad en de Commissie

evenwel hebben enkele bepalingen van de betrokken regeling weliswaar niet uitdrukkelijk betrekking op de door de nationale rechter bedoelde situatie, maar kunnen deze in die situatie niettemin worden toegepast.

a) Volgens *verzoeker in het hoofdgeding* bevat artikel 3 van verordening nr. 857/84 een limitatieve opsomming van de bijzondere situaties waarmee bij de vaststelling van specifieke referentiehoeveelheden rekening moet worden gehouden. Daartoe behoren een aantal gevallen van overmacht. Artikel 4 van de verordening geeft een limitatieve opsomming van de gevallen die voor een extra referentiehoeveelheid in aanmerking kunnen komen.

Verzoeker geeft derhalve in overweging, de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Verordening (EEG) nr. 857/84 dient zo te worden uitgelegd, dat deze niet voor de Lid-Staten de bevoegdheid inhoudt, om bij de toekenning van de daarin voorziene referentiehoeveelheden rekening te houden met andere situaties als die voorzien in deze verordening."

b) De *Nederlandse regering* is evenals verzoeker in het hoofdgeding van oordeel, dat de betrokken regeling een limitatieve opsomming bevat van de gevallen waarin de Lid-Staten een specifieke of extra referentiehoeveelheid kunnen toekennen, dan wel een ander referentiejaar mogen toepassen.

Artikel 3, sub 3, van verordening nr. 857/84 heeft betrekking op buitengewone gebeurtenissen die zich voor of tijdens het gekozen referentiejaar hebben voorgedaan. Daartoe behoort niet het geval van een producent die in alle vrijheid gebruik heeft gemaakt van de regeling van verordening nr. 1078/77 en hiervoor als tegenprestatie een premie heeft ontvangen. Bovendien moet de bij verordening nr. 1078/77 ingevoerde regeling worden geplaatst in het perspectief van een definitieve beëindiging van de melkproduktie.

Bovendien was de voormalige melkproduktie van deelnemers aan de premieregeling niet begrepen in de voor Nederland gegarandeerde totale hoeveelheid. Derhalve maken producenten die na afloop van de drooglegging van vijf jaar opnieuw melk willen gaan produceren, aanspraak op een deel van de nationaal gegarandeerde hoeveelheid waaraan vanuit hun categorie geen enkele bijdrage was geleverd.

Gelijke overwegingen gelden voor artikel 4 van verordening nr. 857/84, dat past in het kader van de herstructurering van de melkproduktie (bij voorbeeld in gevallen van ruilverkaveling of boerderijverplaatsing). Bovendien veronderstelt het begrip extra hoeveelheid, dat er reeds een aanvankelijke heffingvrije hoeveelheid bestaat. Hieraan voldoen de deelnemers aan de regeling van verordening nr. 1078/77 niet, voor zover hun verplichtingen uit hoofde van deze verordening eerst na het referentiejaar zijn afgelopen.

Ook artikel 4 bis van verordening nr. 857/84 (overdracht van niet-gebruikte referentiehoeveelheden) verwijst enkel naar producenten of kopers die reeds over een basisreferentiehoeveelheid beschikken. Deze bepaling moet niet worden beschouwd als een kwalitatieve uitbreiding van de artikelen 3 en 4, maar als een tijdelijke, aan het einde van het produktiejaar eventueel te hanteren correctiemogelijkheid.

c) De *Raad* betoogt, dat artikel 3 van verordening nr. 857/84 alleen aanpassing toestaat van de quota van producenten die op het tijdstip van de invoering van de super-

heffing melk leverden. Het veroorlooft de Lid-Staten dus in beginsel niet, specifieke referentiehoeveelheden toe te kennen aan nieuwe producenten die melk gaan produceren. Dit volgt uit de omschrijving van de in dat artikel geregelde bijzondere situaties waarin producenten zich kunnen bevinden.

Artikel 4 van verordening nr. 857/84 bevat geen verwijzing naar een werkelijke produktie in het produktiejaar en kan dus even goed worden toegepast op producenten die zich pas later op de melkproduktie hebben toegelegd. Maar aangezien het artikel de toekenning van extra hoeveelheden betreft, heeft het per definitie alleen betrekking op producenten die reeds over een zekere referentiehoeveelheid beschikken.

Ten slotte kan artikel 4 bis van verordening nr. 857/84 ook worden toegepast op nieuwe producenten, die melk gaan produceren. Dit vloeit zowel voort uit de bewoordingen van deze bepaling als uit de in artikel 12 van de verordening gegeven definitie van zuivelproducent. Daar wordt niet verwezen naar een daadwerkelijke produktie in het referentiejaar. Deze ruime mogelijkheid is overigens juist gecreëerd om de strakheid van de betrokken communautaire mechanismen te verminderen.

De Raad wijst er in dit verband op, dat de regeling de Lid-Staten een zekere discretionaire bevoegdheid laat. De Lid-Staten die van de hun verleende mogelijkheden gebruik maken moeten echter zowel de limieten die voortvloeien uit het met de communautaire regeling nagestreefde doel, als de algemene beginselen van gemeenschapsrecht eerbiedigen.

Concluderend geeft de Raad in overweging, de eerste vraag te beantwoorden als volgt:

„Verordening nr. 857/84, in de laatstelijk gewijzigde versie, biedt de Lid-Staten verscheidene mogelijkheden om van de superheffing vrijgestelde referentiehoeveelheden ook toe te kennen aan producenten die in het referentiejaar dat voor de toepassing van de superheffing in aanmerking wordt genomen, geen melk in het kader van verordening nr. 1078/77 hebben afgeleverd.

Krachtens artikel 3, lid 1, tweede alinea, is het namelijk mogelijk aan deze producenten een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen indien zij kunnen aantonen vóór 1 maart 1984 in een melkveebedrijf te hebben geïnvesteerd.

In artikel 4 bis van deze verordening wordt verder bepaald dat in de periode van 1 april 1984 tot 1 april 1987 aan deze producenten niet gebruikte referentiehoeveelheden van andere producenten mogen worden toegekend.

Voorts mag ingevolge artikel 4, lid 1, sub b en c, een extra referentiehoeveelheid worden toegekend aan deze producenten indien zij bij voorbeeld door de huur of de aankoop van een melkveebedrijf reeds over een zekere referentiehoeveelheid beschikken.

Ten slotte vormt artikel 4, lid 1, sub a, geen beletsel voor de Lid-Staten om in dit verband vrijgekomen referentiehoeveelheden die voor deze producenten beschikbaar blijven, opnieuw te verdelen."

d) De *Commissie* merkt op, dat de Lid-Staten bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden slechts in de door deze verordening en verordening nr. 1371/84 voorziene gevallen mogen afwijken van de voorschriften van artikel 2 van verordening nr. 857/84. Het geval van een producent die zich in het kader van verordening nr. 1078/77 heeft verbonden gedurende vijf jaren geen melk en zuivelprodukten te leveren en daardoor in het relevante referentie-

jaar geen melk heeft geleverd, is als zodanig niet in deze verordeningen voorzien; zij kunnen daarom alleen een referentiehoeveelheid ontvangen wanneer zij onder een of meer der wel voorziene gevallen kunnen worden gebracht.

Aangezien de hervatting van de melkleveringen door bedoelde producenten normalerwijze voorafgaande investeringen vergt en de Lid-Staten voor nieuwe investeringen onder bepaalde voorwaarden specifieke of extra referentiehoeveelheden kunnen toewijzen (met name krachtens artikel 3, sub 1, en eventueel artikel 4, lid 1, sub b), hebben de Lid-Staten de bevoegdheid om de meeste, zo niet alle bedoelde producenten die na afloop der vijf jaar hun melkleveranties wensen te hervatten, een specifieke of extra referentiehoeveelheid toe te kennen.

De Commissie geeft het Hof derhalve in overweging, de eerste prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Een Lid-Staat heeft de bevoegdheid om aan degenen, die krachtens een in het kader van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis in het referentiejaar geen melk hebben afgeleverd, een specifieke of een extra referentiehoeveelheid toe te kennen, voor zover is voldaan aan de voor de toekenning van dergelijke referentiehoeveelheden in de verordeningen nrs. 857/84 en 1371/84 gestelde voorwaarden en met name aan die welke gesteld zijn in artikel 3, sub 1 en 2, en in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 857/84."

6. *De tweede vraag*

Verzoeker in het hoofdgeding betoogt, dat verordening nr. 857/84 ongeldig is wegens strijd met algemene beginselen van gemeenschapsrecht. De Nederlandse regering, de Raad en de Commissie achten de verordening geldig.

a) Volgens *verzoeker* in het hoofdgeding is verordening nr. 857/84 in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het recht op eigendom, het discriminatieverbod en het verbod tot détournement de pouvoir.

Aangaande het rechtszekerheidsbeginsel zet verzoeker uiteen, dat verordening nr. 1078/77 twee doelstellingen nastreeft: een marktpolitieke, voor wat betreft het toekennen van een premie voor het (tijdelijk) niet in de handel brengen van melk; een structuurpolitieke, voor wat betreft het toekennen van een premie voor het (definitief) afstoten van melkvee. Het premiestelsel voor het niet in de handel brengen vormt derhalve een marktpolitieke maatregel. Dergelijke maatregelen streven naar hun aard een prijspeil op de gemeenschappelijke markt na, dat rekening houdt met zowel de belangen van de gehele communautaire produktie in de betrokken sector als die van de verbruikers, en dat tegelijk de bevoorrading verzekert, zonder een overtollige produktie aan te moedigen.

Bij de vaststelling van verordening nr. 857/84 heeft de Raad dit marktpolitieke karakter van verordening nr. 1078/77 miskend. Melkveehouders zijn in 1984 geconfronteerd met een communautaire regeling die hen in feite blijvend uit hun beroep verdrijft: gedurende nog eens vijf jaar mogen zij geen melk produceren, zonder dat zij evenwel als schadeloosstelling daarvoor aanspraak hebben op een premie, zoals vóór 1984. De Raad heeft hierbij het gewettigd vertrouwen geschonden van de ondernemers die in 1979 hebben besloten, aan de regeling deel te nemen, en die erop mochten vertrouwen dat zij na ommekomst van het door hen aangegane contract desgewenst weer zouden kunnen produceren.

Verordening nr. 857/84 is voorts in strijd met het evenredigheidsbeginsel, omdat de beperking van de melkproduktie — het met de regeling van de superheffing nagestreefde doel — voor de betrokken producenten in feite neerkomt op een blijvende verhindering om melk te produceren.

Wat de gestelde strijd met het eigendomsrecht betreft, verwijst verzoeker naar 's Hofs arrest van 13 december 1979 (zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727), volgens hetwelk het eigendomsrecht in de communautaire rechtsorde wordt gewaarborgd. Verordening nr. 857/84 houdt de facto een onteigening in, omdat er zodanige beperkingen aan verzoekers eigendomsrecht worden gesteld dat het recht zelf daardoor in feite verdwijnt. De betrokken regeling heeft voor verzoeker tot gevolg, dat hij zijn melkveehouderbedrijf niet meer kan uitoefenen en niet meer rendabel kan overdragen. Een dergelijke beperking van het gebruik van zijn eigendom gaat veel verder dan ter bereiking van de doelstelling van de regeling — de beperking van de melkproduktie — noodzakelijk is.

Met betrekking tot het discriminatieverbod betoogt verzoeker, dat de betrokken regeling ongelijke gevallen gelijk en gelijke althans vergelijkbare gevallen ongelijk behandelt, zulks in strijd met artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag.

Producenten die in het referentiejaar overeenkomstig hun verplichtingen uit verordening nr. 1078/77 geen melk hebben geleverd, worden ongelijk behandeld ten opzichte van a) producenten die niet hebben deelgenomen aan de niet-leveringsprogramma's en b) producenten die dat wel hebben gedaan, maar wier contract in het referentiejaar was afgelopen en die daarom de produktie weer hadden hervat. Voorts zou er discriminatie bestaan ten opzichte van producenten die door bijzondere omstandigheden in het referentiejaar geen representatieve produktie hebben gehad en aan wie een speciale of extra referentiehoeveelheid kan worden toegekend krachtens artikel 3, sub 3, van verordening nr. 857/84.

Ten slotte is er in casu sprake van détournement de pouvoir, omdat verordening nr. 1078/77 was bedoeld als marktpolitieke maatregel, maar door de regeling van de superheffing in wezen een structuurmaatregel is geworden.

Concluderend geeft verzoeker in overweging, de tweede vraag te beantwoorden als volgt:

„Verordening (EEG) nr. 857/84 is ongeldig wegens strijd met algemene beginselen van gemeenschapsrecht, voor zover deze niet voorziet in het toekennen van een referentiehoeveelheid voor melkveehouders, welke op grond van verordening (EEG) nr. 1078/77 hebben deelgenomen aan het stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk."

b) De *Nederlandse regering* ontkent, dat algemene rechtsbeginselen zijn geschonden.

Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is geen sprake, omdat verordening nr. 1078/77 bij de deelnemers aan de bij haar ingevoerde regeling geen voor rechtsbescherming vatbare verwachtingen had gewekt. Deze verordening beoogde het stopzetten van de melkproduktie in bepaalde bedrijven te bevorderen, maar moedigde niet de gedachte aan dat de deelnemers, na vijf jaar geen melk te hebben geleverd, gewoon weer het melkbedrijf ter hand zouden kunnen nemen.

Het evenredigheidsbeginsel is evenmin geschonden, omdat de deelnemers aan de regeling van verordening nr. 1078/77 niet onevenredig zwaar zijn getroffen ten opzichte van andere potentiële producenten, die evenmin over een referentiehoeveelheid beschikten. Het uitgangspunt van de superheffing, te weten dat de producenten die in het referentiejaar een bepaalde hoeveelheid melk hebben geproduceerd, over die hoeveelheid geen superheffing betalen, wordt ten opzichte van alle betrokkenen gelijkelijk in acht genomen. Overigens geldt artikel 3 van verordening nr. 857/84, inzake de verkrijging van een specifieke referentiehoeveelheid, evenzeer voor de deelnemers aan verordening nr. 1078/77 als voor alle andere producenten. Hiermee zijn in de praktijk een aantal gevallen voor een toewijzing in aanmerking gekomen.

Het aan discriminatie ontleende argument kan evenmin worden aanvaard, aangezien de deelnemers aan verordening nr. 1078/77 zich niet in een principieel andere situatie bevinden dan melkproducenten die in het referentiejaar om andere redenen geen leveranties verrichtten. De instelling van de superheffing was voor alle producenten die hun produktie wilden beginnen of uitbreiden, een bedrijfsrisico. Hetzelfde geldt voor de vergelijking tussen deelnemers aan verordening nr. 1078/77, die in het referentiejaar wel reeds hun periode van vijf jaar zonder produktie hadden beëindigd en opnieuw waren gaan produceren, en degenen die nog aan hun vijfjarige produktiestop bezig waren en derhalve geen leveranties verrichtten. Verordening nr. 857/84 heeft ergens een grens gelegd, die zonder onderscheid ten opzichte van een ieder wordt toegepast.

De Nederlandse regering merkt voorts op, dat de betrokken regeling geen ontoelaatbare inbreuk maakt op het eigendomsrecht, waarvan het gebruik aan bepaalde voorwaarden is gebonden om redenen van algemeen communautair belang. In casu wordt de uitoefening van het eigendomsrecht voor alle producenten beperkt, maar dit wordt gerechtvaardigd door dringende overwegingen van algemeen belang, te weten het tegengaan van de overschotsituatie in de zuivelsector. De betrokken maatregel heeft voorts een beperkte duur van vijf jaar. Ten slotte worden de beperkingen, behoudens uitzonderingen, zonder onderscheid toegepast op alle producenten en mogen zij evenmin als een onevenredig zwaar nadeel voor bepaalde categorieën van producenten of van potentiële producenten worden opgevat.

Wat de gestelde strijdigheid met het verbod van détournement de pouvoir betreft, zijn er volgens de Nederlandse regering in casu geen aanwijzingen, dat de gemeenschapswetgever zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verleend. Men kan niet staande houden, dat via een maatregel tot aanvulling van de marktordening zuivel in feite een structuurpolitiek doel wordt nagestreefd. Het stelsel van de superheffing is zuiver gericht op het bestrijden van de overschotsituatie door een individuele quotering van de produktie. De regeling kan weliswaar een tijdelijk structuur-bevriezend effect hebben, maar dit mag niet worden verward met de hoofddoelstelling van de superheffing, te weten het terugdringen van kostbare en politiek onwenselijke overschotten.

c) Volgens de *Raad* vloeit uit zijn opmerkingen naar aanleiding van de eerste vraag voort, dat verordening nr. 857/84 niet on-

geldig mag worden verklaard op de in de verwijzingsbeslissing aangevoerde gronden.

d) De *Commissie* merkt op dat de toekenning van referentiehoeveelheden aan producenten die in het referentiejaar geen — of relatief weinig — melk hebben geleverd, aan bepaalde voorwaarden is onderworpen, die voornamelijk van structuurpolitieke aard zijn. Deze voorwaarden moeten dus eveneens in acht genomen worden bij de toekenning van referentiehoeveelheden aan producenten die de in het premiestelsel van verordening nr. 1078/77 bedoelde verplichting waren aangegaan. Daaruit volgt echter niet, dat de Lid-Staten geen voorzieningen kunnen treffen om aan deze producenten, met inachtneming van deze voornamelijk structuurpolitieke voorwaarden, een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen. De Commissie is derhalve van oordeel, dat de tweede vraag geen beantwoording behoeft.

Subsidiair zet zij evenwel uiteen, waarom de gemeenschapswetgever de Lid-Staten niet uitdrukkelijk heeft gemachtigd om aan bedoelde categorie producenten zonder meer — dus zonder toetsing aan nadere voorwaarden — een referentiehoeveelheid toe te kennen. Verordening nr. 857/84 bevat een dergelijke expliciete regeling voor producenten die vóór 1 maart 1984 overeenkomstig richtlijn nr. 72/159 een plan tot ontwikkeling van de melkproduktie hadden ingediend. Deze regeling ligt voor de hand. Bedoelde ontwikkelingsplannen zijn opgesteld aan de hand van communautaire criteria en kunnen met gemeenschapssubsidies ondersteund worden. Hun doelstelling zou worden verijdeld, indien deze bedrijven geen referentiehoeveelheden zouden kunnen ontvangen die overeenkomen met de in het betrokken plan omschreven produktie-omvang. Het bij verordening nr. 1078/77 ingevoerde premiestelsel daarentegen, beoogt de betrokken bedrijven ertoe te brengen de melkproduktie definitief op te geven. Dit geldt niet alleen voor de omschakelingspremie, maar ook voor de premie voor het gedurende vijf jaar niet in de handel brengen.

Wat de door verzoeker in het hoofdgeding aangevoerde grieven betreft, is er volgens de Commissie geen sprake van schending van het rechtszekerheidsbeginsel, daar de betrokken producenten niet gerechtigd waren te verwachten dat zij bij het einde van hun verbintenis een onbeperkt recht zouden hebben om de melkproduktie en -leveranties zonder meer te hervatten op de vroegere basis, zonder daarbij te zijn onderworpen aan markt- of structuurpolitieke beperkingen, die de Gemeenschap inmiddels eventueel zou hebben vastgesteld.

Evenmin kan voor schending van het evenredigheidsbeginsel worden aangevoerd, dat verordening nr. 857/84 de deelnemers niet voor vijf, maar voor tien jaar uitsluit van de mogelijkheid om melk te produceren. Afgezien van het feit dat de uitsluiting voor de eerste vijf jaar door verzoeker in het hoofdgeding vrijwillig is aanvaard in het kader van verordening nr. 1078/77, dient erop te worden gewezen dat de Lid-Staten gedurende de tweede periode van vijf jaar (die overigens ten dele kan samenvallen met de eerste periode) gemachtigd zijn om aan producenten die in het relevante referentiejaar geen melk hebben geleverd, zoals verzoeker in het hoofdgeding, een specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen, mits aan bepaalde, voornamelijk structuurpolitieke, voorwaarden is voldaan.

Wat de gestelde strijd met eigendomsrecht betreft merkt de Commissie op, dat uit niets blijkt dat verzoekers bedrijf geen andere economisch verantwoorde activiteiten zou

kunnen uitoefenen, zoals de produktie van slachtvee of van gras en hooi.

Bedoelde gemeenschapsverordeningen bevatten evenmin een discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, ten nadele van de producenten die in het kader van verordening nr. 1078/77 gedurende vijf jaar geen melk hebben geleverd. Wanneer de gemeenschapsverordeningen deze producenten gunstiger hadden behandeld dan andere producenten die in het relevante referentiejaar geen melk hebben geleverd, dan zou de vraag kunnen rijzen of niet laatstgenoemde producenten worden gediscrimineerd. Dat producenten die reeds in 1983 van hun vijfjarige verplichting waren bevrijd, een gunstiger uitgangspositie hebben dan zij die toen nog onder hun verplichting stonden, is voorts het onvermijdelijke gevolg van het feit, dat de invoering van de superheffing de voordien bestaande toestand noodzakelijkerwijze heeft gewijzigd.

Het verwijt van „détournement de pouvoir" ten slotte, berust op het onjuiste uitgangspunt dat zowel verordening nr. 1078/77 als de verordeningen inzake de superheffing ieder op zich zuiver marktregulerende maatregelen zouden zijn, die door hun samenloop het effect van een structuurmaatregel zouden hebben. Beide maatregelen hebben zowel een markt- en produktieregulerende als een structuurverbeterende functie.

De Commissie concludeert derhalve, dat bij het onderzoek van de tweede vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 857/84 kunnen aantasten.

3. *De derde vraag*

Volgens verzoeker in het hoofdgeding moet de derde vraag bevestigend worden beantwoord, terwijl de Nederlandse regering een ontkennend antwoord voorstelt. De Raad en de Commissie menen dat op deze vraag een genuanceerd antwoord moet worden gegeven in die zin, dat de Lid-Staten bij de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid de doelstellingen van de betrokken regeling en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht moeten eerbiedigen.

a) Volgens *verzoeker in het hoofdgeding* eisen de algemene beginselen van gemeenschapsrecht en meer in het algemeen artikel 5 EEG-Verdrag, dat de Lid-Staten rekening houden met een situatie zoals bedoeld door de nationale rechter. Zij moeten derhalve hetzij een specifieke regeling treffen voor hen die gebruik hebben gemaakt van de regeling van het niet in de handel brengen als voorzien in verordening nr. 1078/77, hetzij ten aanzien van deze gevallen zoveel mogelijk gebruik maken van de bestaande bepalingen van gemeenschapsrecht, die voorzien in het toekennen van specifieke of aanvullende referentiehoeveelheden in bijzondere situaties (met name de artikelen 3 en 4, lid 1, sub b en c, van verordening nr. 857/84). Dit standpunt is overigens neergelegd in een resolutie van het Europees Parlement van 11 oktober 1985 over de toepassing van de zuivelquotaregeling (PB 1985, C 288, blz. 148).

Concluderend geeft verzoeker in het hoofdgeding het Hof in overweging, de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„Een Lid-Staat handelt in strijd met algemene beginselen van gemeenschapsrecht door een specifieke voorziening achterwege te laten voor hen die in het kader van verordening (EEG) nr. 1078/77 in enig referentiejaar geen melk hebben afgeleverd, en ook

door bij de toekenning van individuele quota geen rekening te houden met de belangen van die groep landbouwers door alle mogelijkheden welke de gemeenschapsverordeningen daartoe bieden te benutten."

b) De *Nederlandse regering* merkt op dat, zo de gemeenschapsvoorschriften aan de Lid-Staten al ruimte bieden om specifieke referentiehoeveelheden toe te kennen aan deelnemers aan verordening nr. 1078/77, hetgeen zij bestrijdt, het daarbij niet kan gaan om een verplichting van de Lid-Staten om zulks te doen.

c) De *Raad* wijst erop, dat verordening nr. 857/84 de Lid-Staten verscheidene mogelijkheden biedt om van de superheffing vrijgestelde quota toe te kennen aan producenten die in het referentiejaar uit hoofde van verordening nr. 1078/77 in aanmerking zijn gekomen voor de premie voor het niet in de handel brengen. Verordening nr. 857/84 bevat dienaangaande echter geen specifieke verplichting voor de Lid-Staten.

De Raad acht het niettemin denkbaar, dat uit de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, met name het discriminatieverbod en het evenredigheidsbeginsel, een verplichting voor de Lid-Staten voortvloeit. Het nagestreefde doel, stabilisering van de zuivelmarkt, vereist namelijk niet dat alle verzoeken als het onderhavige in de nationale rechtspraak systematisch worden afgewezen, noch dat in gevallen als het onderhavige produktiequota in overeenstemming met de gevraagde hoeveelheden worden toegekend.

De Raad geeft het Hof derhalve in overweging, de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„Verordening nr. 857/84 bevat geen duidelijke verplichting in dezen voor de Lid-Staten, maar verleent hun een zekere discretionaire bevoegdheid bij de toepassing van de in de artikelen 3, 4 en 4 bis geboden mogelijkheden. Het Hof zal moeten beoordelen in hoeverre de Lid-Staten bij de uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, met name het non-discriminatiebeginsel en het evenredigheidsbeginsel, moeten eerbiedigen zonder daarbij de doelstellingen van de communautaire voorschriften op het gebied van stabilisering en herstructurering van de zuivelproduktie geweld aan te doen."

d) De *Commissie* zet uiteen, dat de mogelijkheden om referentiehoeveelheden toe te kennen aan producenten die in het relevante referentiejaar geen melk hebben geleverd — zoals met name diegenen die krachtens verordening nr. 1078/77 een premie voor het niet in de handel brengen van melk hebben ontvangen — in verordening nr. 857/84 zijn omschreven als bevoegdheden van de Lid-Staten en niet als verplichtingen.

Als maatregel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet de superheffing echter de in de artikelen 39 en 40 EEG-Verdrag omschreven doelstellingen en beginselen respecteren. Wanneer de Gemeenschap derhalve bij de toepassing van deze heffing bepaalde taken aan de Lid-Staten overdraagt, moeten deze bij de uitoefening daarvan niet alleen de specifieke omschrijving der bevoegdheden respecteren, maar ook het met de superheffing nagestreefde doel — de groei van de melkproduktie te beheersen en toch de nodige ontwikkeling en aanpassing op structuurgebied mogelijk te maken — evenals de doelstellingen en beginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Wanneer, zoals bij de superheffing, op bepaalde punten betrekkelijk ruime bevoegdheden aan de Lid-Staten zijn gegeven, groeit dienovereenkomstig hun aandeel in de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de eerbiediging van deze communautaire doelstellingen en beginselen.

In dat perspectief wijst de Commissie erop, dat de bevoegdheid om specifieke referentiehoeveelheden toe te kennen aan producenten die vóór 1 maart 1984 een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie heb-

ben ingediend (artikel 3, sub 1, eerste alinea), is verleend om de ontwikkeling der landbouwbedrijven te bevorderen. Het lijkt dan ook aannemelijk dat het de Lid-Staten niet vrij staat, deze bevoegdheid in het geheel niet uit te oefenen, en dat hun beoordelingsvrijheid veeleer betrekking heeft op de omvang van de toe te kennen specifieke referentiehoeveelheid. Gelijke overwegingen gelden voor investeringen die zonder ontwikkelingsplan zijn verricht (artikel 3, sub 1, tweede alinea), waarbij de Lid-Staten echter een aanmerkelijk ruimere beoordelingsbevoegdheid hebben.

Ook bij de uitoefening van de door artikel 4, lid 1, sub b en c, verleende bevoegdheden, die passen in het kader van de door de betrokken Lid-Staat zelf getroffen herstructureringsmaatregelen in de melksector, moeten het doel van de superheffing, de algemene doelstellingen en beginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht in acht worden genomen.

Concluderend geeft de Commissie het Hof in overweging, de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„Bij hun beslissing over de eventuele verlening van een bijzondere referentiehoeveelheid aan diegenen die krachtens een in het kader van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis in het referentiejaar geen melk hebben afgeleverd, moeten de Lid-Staten zich laten leiden door de strekking van de in verordening nr. 857/84 voorziene en in het antwoord op de eerste vraag bedoelde bevoegdheden, door het met de superheffing nagestreefde doel de groei van de melkproduktie te beheersen en tevens de nodige ontwikkeling en aanpassing op structuurgebied mogelijk te maken, en door de algemene doelstellingen en beginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht en met name het non-discriminatiebeginsel en het evenredigheidsbeginsel."

U. Everling
rechter-rapporteur