CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED van 12 juli 2001 [1]

I — Inleiding

1. In deze zaak heeft de High Court of Ireland drie prejudiciële vragen aan het Hof gesteld over de uitleg van artikel 7, lid 1, 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. [2] Deze vragen hebben betrekking op de toelaatbaarheid van een nationale maatregel, die tot gevolg heeft dat bij de vervreemding van een melkveehouderijbedrijf een gedeelte van het op dat bedrijf rustende melkquotum niet meegaat naar de verwerver van het bedrijf, maar wordt toegevoegd aan de nationale reserve. Zo'n maatregel wordt in deze zaak aangeduid als claw back. [3]

II — Juridisch kader

2. Het regime voor de superheffing op koemelk is op 1 april 1984 ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 [4] van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten. [5] Deze heffing heeft, aldus artikel 5 quater van de gewijzigde verordening nr. 856/84, „ten doel de groei van de melkproductie te beheersen en toch de nodige ontwikkeling en aanpassing op structuurgebied mogelijk te maken, met inachtneming van nationale en regionale verschillen en verschillen tussen de aanvoergebieden in de Gemeenschap". Aan iedere producent van melkproducten — die aan bepaalde voorwaarden voldeed — kwam op basis van de verordening een melkquotum [6] toe.

3. Verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten [7] stelde nadere regels. Artikel 7 van deze verordening bepaalde als volgt:

„1. In geval van verkoop, verhuur of overdracht door vererving van een bedrijf wordt

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

2 — PB L 405, blz. 1.

3 — Letterlijk betekent dit terugvordering. De verwijzende rechter hanteert ook de term „afroming" (in de Engelse taal „siphoning off").

4 — Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 196, blz. 4).

5 — PB L 90, blz. 10.

6 — De verordening spreekt over referentiehoeveelheid.

7 — PB L 90, blz. 13.

de overeenkomstige referentiehoeveelheid volgens nog vast te stellen bepalingen geheel of gedeeltelijk aan de koper, de huurder of de erfgenaam overgedragen.

[...]

3. De lidstaten kunnen bepalen dat een gedeelte van de hoeveelheden wordt toegevoegd aan de in artikel 5 bedoelde reserve."

Deze verordening is per 1 april 1993 ingetrokken.

4. Bij verordening nr. 3950/92 is dit stelsel tot 1 april 2000 gehandhaafd.[8] Artikel 1 van de verordening bepaalt als volgt.

„Gedurende zeven nieuwe opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 1993, wordt ten laste van de producenten van koemelk een extra heffing ingesteld over de hoeveelheden melk of melkequivalent die zij in het betrokken tijdvak van twaalf maanden aan een koper hebben geleverd of rechtstreeks aan de consument hebben verkocht en die een vast te stellen hoeveelheid overschrijden. De heffing wordt vastgesteld op 115 % van de richtprijs voor melk."

5. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 3950/92 bepaalt:

„1. De individuele referentiehoeveelheid beschikbaar op het bedrijf, is gelijk aan de op 31 maart 1993 beschikbare hoeveelheid, die zo nodig voor elk van de tijdvakken zodanig wordt aangepast dat de sommen van de individuele referentiehoeveelheden voor leveringen respectievelijk voor de rechtstreekse verkoop de in artikel 3 bedoelde overeenkomstige totale hoeveelheden niet overschrijden, rekening houdend met eventuele verminderingen uit hoofde van plaatsing in de nationale reserve als bedoeld in artikel 5."

6. Verordening nr. 3950/92 heeft eveneens het regime van een nationale reserve gehandhaafd. Voor een goed begrip van dat regime verwijs ik naar de dertiende overweging van de considerans van de verordening, luidende: „Overwegende dat de ervaring heeft geleerd dat de huidige regeling het bestaan van een nationale reserve onderstelt waarin alle hoeveelheden worden geplaatst die, om welke reden dan ook, niet of niet langer een individuele bestemming hebben; dat de lidstaat zich genoodzaakt kan zien referentiehoeveelheden te gebruiken om te voorzien in specifieke, volgens objectieve criteria vast-

8 — Bij verordening (EG) nr. 1256/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 3950/92 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 160, blz. 73) is de looptijd van het stelsel wederom verlengd, nu tot 1 april 2008.

gestelde situaties; dat hij daarom, met name in geval van lineaire verlaging van alle referentiehoeveelheden, hoeveelheden in de nationale reserve moet kunnen storten." Meer specifiek bepaalt de eerste alinea van artikel 5 van verordening nr. 3950/92, na wijziging door verordening (EEG) nr. 1560/93 [9], als volgt:

„De lidstaten mogen binnen de in artikel 3 bedoelde totalen, hoeveelheden in de nationale reserve storten na een lineaire verlaging van alle individuele referentiehoeveelheden, teneinde op basis van met de Commissie overeengekomen objectieve criteria aan bepaalde producenten extra of specifieke hoeveelheden toe te kennen, onverlet het bepaalde in artikel 3, lid 2, eerste en tweede alinea."

7. Tot slot geef ik artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 weer:

„1. In geval van verkoop, verhuur of overgang door vererving wordt de op een bedrijf beschikbare referentiehoeveelheid samen met het bedrijf overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt, op de wijze die door de lidstaten wordt bepaald rekening houdend met de voor de melkproductie gebruikte oppervlakten of met andere objectieve criteria en, in voorkomend geval, met de overeenkomst tussen de partijen. Het gedeelte van de referentiehoeveelheid dat in voorkomend geval niet samen met het bedrijf wordt overgedragen, wordt aan de nationale reserve toegevoegd.

Dezelfde bepalingen zijn van toepassing op de overige gevallen van overdracht waaraan voor de producenten vergelijkbare rechtsgevolgen verbonden zijn. [...]"

8. Ter uitvoering van deze communautaire bepalingen golden in Ierland — toen de feiten die ten grondslag liggen aan onderhavige procedure zich voordeden — de European Communities (Milk Quota) Regulations 1995. [10] Artikel 4(19) van deze regeling bepaalde dat wanneer een bedrijf wordt overgedragen het melkquotum meegaat. De Minister for Agriculture and Food (hierna: „minister") kan evenwel bepalen in welke gevallen een deel van het quotum niet meegaat met de onderneming en wordt toegevoegd aan de nationale reserve (de claw back). Hij bepaalt dit door middel van een mededeling, die wordt gepubliceerd in een nationale krant.

9. Sinds oktober 1995 heeft de minister een reeks aan claw back-maatregelen genomen, overeenkomstig de bovengenoemde regeling. In het bijzonder heeft de minister bij mededeling nr. 266/19, gepubliceerd in de pers op 19 maart 1998, een claw back-maatregel vastgesteld, volgens welke in geval van verkoop of verhuur van een

9 — Verordening van de Raad van 14 juni 1993 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 3950/92 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 154, blz. 30).

10 — Statutory Instrument no. 266 van 1995.

melkveehouderij een percentage van 20 % van het melkquotum niet meegaat met de onderneming, maar wordt toegevoegd aan de nationale reserve. Deze mededeling is — evenals alle andere voorgaande mededelingen over de claw back — vervangen door mededeling nr. 266/20, gepubliceerd in de pers op 4 april 1998. Die vervanging hing onder meer samen met gerezen vragen over de precieze toepassing van de claw back op transacties die rond 19 maart 1998 waren afgesloten. Samengevat: de minister heeft op elke verkoop of verhuur van grond na 19 maart 1998 een claw back van 20 % van het melkquotum toegepast.

III — Feitelijk en procedureel kader

10. De vragen zijn gesteld in het kader van een geding tussen G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power en H. Duncan enerzijds en de Ierse minister van Landbouw en de Attorney General anderzijds.

11. Mulligan, de eerste verzoeker, is een voormalig zuivelproducent, die zich wegens een reumatische artritis in april 1998 genoodzaakt zag zijn bedrijf te verkopen. Het ging om een familiebedrijf dat aan O'Sullivan, een naburige grondeigenaar, werd verkocht. De waarde van het bedrijf van Mulligan werd nadelig beïnvloed door de toepassing van de 20 % claw back door de minister. Mulligan had een melkquotum van 50 915 gallons dat aan een bedrijf van ongeveer 115 acres te Clonin Rhode in de County of Offaly was gebonden.

12. O'Sullivan, de tweede verzoeker, is de eigenaar van de naburige grond, gelegen te Clonin Rhode in de County of Offaly. Hij kocht de grond en de referentiehoeveelheid melk van de eerste verzoeker in april 1998. Naar aanleiding van die koop paste de minister op de referentiehoeveelheid melk een claw back van 20 % toe. Als gevolg van die 20 % claw back werd voor het bedrijf een (lagere) prijs van 438 000 IEP betaald. De bedoelde landerijen werden geregistreerd op naam van P. O'Sullivan, de zoon van de tweede verzoeker.

13. Power, de derde verzoeker, is een zuivelproducent en eigenaar van 125 acres te Garrynoe Ballingarry Thurles in de County of Tipperary. Hij was eigenaar van een melkquotum van 38 000 gallons dat aan zijn bedrijf was gebonden. Wegens zijn slechte gezondheid en stijgende schulden werd een gedeelte van zijn land in of omstreeks maart 1998 via een veiling te koop aangeboden. Er waren een aantal geïnteresseerde kopers. Met de inwerkingtreding van mededeling nr. 266/20 van april 1998 verdween die belangstelling van eventuele kopers en zag hij zich genoodzaakt zijn melkquotum door middel van een herstructureringsschema voor minder geld over te doen aan de koper van zijn melk, een coöperatieve zuivelfabriek.

14. Duncan, de vierde verzoeker, was eigenaar van een bedrijf van ongeveer 55 acres, en van een referentiehoeveelheid

melk van 59 000 gallons te Mount Alexander Gorey in de County of Wexford. Hij kocht het land in de tweede helft van de jaren tachtig tegen de marktprijs. Het aan het bedrijf gebonden melkquotum was mede bepalend voor die marktprijs. Begin 1998 besloot hij de melkproductie te staken en zijn grond en zijn melkquotum te verhuren. Als gevolg van de invoering van de 20 % claw back liep hij het risico dat de korting van 20 % tweemaal achtereen zou worden toegepast, wanneer hij de grond en het melkquotum enige tijd zou verhuren en nadien zou verkopen. Hij meende daarom geen andere keus te hebben dan zijn grond en zijn melkquotum te verkopen in plaats van te verhuren. Na de verkoop vernam hij, dat de 20 % claw back had geleid tot een aanzienlijk lagere verkoopopbrengst.

15. De vier verzoekers in het hoofdgeding betwisten de geldigheid van mededeling nr. 266/20 en hebben beroep ingesteld bij de rechter, waarbij zij vragen om herstel in oude toestand, daaronder begrepen schadevergoeding en rente.

16. In het geding heeft de High Court of Ireland bij beschikking van 30 juli 1999, ingekomen ter griffie van het Hof van Justitie op 18 augustus 1999, verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:

„1) Moet artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 aldus worden uitgelegd, dat een lidstaat mag bepalen, dat een gedeelte van de op een bedrijf beschikbare referentiehoeveelheid in geval van verkoop of verhuur van het bedrijf niet met het bedrijf zal worden overgedragen aan de producenten die het bedrijf overnemen, maar in plaats daarvan aan de nationale reserve zal worden toegevoegd door middel van een claw back of een soortgelijke verminderingsmethode?

2) Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag, gelden voor de door de lidstaat gekozen procedure om een dergelijke bepaling vast te stellen, enkel nationale rechtsbeginselen of gelden voor die procedure de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel?

3) Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag, en wanneer voor de nationale procedure het gemeenschapsrecht geldt, is dan een nationale procedure waarbij de lidstaat de bevoegde autoriteit bij een besluit van algemene strekking machtigt tot vaststelling van de in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 van de Raad bedoelde gevallen van overdracht, waarin een gedeelte van de referentiehoeveelheid niet met het bedrijf wordt overgedragen, maar aan de nationale reserve wordt toegevoegd, en waarbij wordt bepaald, dat die vaststelling geschiedt bij een administratief bericht dat in een nationaal dagblad moet worden gepubliceerd, in strijd met het communautaire beginsel van rechtszekerheid?"

IV — De context van deze zaak

Het stelsel van de superheffing: een stabiel stelsel

17. Het stelsel van de superheffing is per 1 april 1984 ingevoerd, met als doel de melkproductie in de Europese Gemeenschap te beheersen. Met de introductie van individuele melkquota werd beoogd de melkproductie op bestaande melkveehouderijbedrijven te beteugelen en de komst van nieuwe bedrijven tegen te gaan. Individuele melkquota bepalen de hoeveelheid melk die een melkveehouder mag produceren zonder dat hem een extra — prohibitieve — heffing wordt opgelegd. De hoogte van het individuele melkquotum wordt in beginsel bepaald aan de hand van de historische melkproductie op een bedrijf.

18. Het stelsel kenmerkt zich door stabiliteit. De melkproductie wordt gefixeerd, zowel op het niveau van de Europese Unie en van de lidstaten als op het niveau van een individueel melkveehouderijbedrijf. Ik voeg daar aan toe dat die fixatie niet volledig is. Ten eerste is het stelsel in de tijd beperkt; in 1984 was een periode van vijf jaar voorzien. Ten tweede moet de omvang van de totale melkproductie in verhouding blijven staan tot de vraag op de markt naar melkproducten. Dit leidt ertoe dat beperkte, vaak jaarlijkse schommelingen in de omvang van de individuele melkquota inherent zijn aan het stelsel van de superheffing. Ten derde mag de beperking van de melkproductie er niet toe leiden dat de verdere ontwikkeling van de melkveehouderijsector onmogelijk wordt. In bijzondere omstandigheden kunnen dan ook melkproductierechten worden verkregen, die niet of niet volledig zijn gebaseerd op de historische productie. Hiervoor mag een deel van de aan de lidstaat toebedeelde melkproductierechten worden benut.

19. Al deze nuanceringen doen echter geen afbreuk aan het hoofdkenmerk van het stelsel: stabiliteit. De stabiliteit vloeit reeds voort uit de opzet van het stelsel zelf, maar is nog sterker geworden nu het stelsel van de superheffing dat een oorspronkelijke looptijd had van 5 jaar, zonder al te ingrijpende wijzigingen in stand is gebleven tot op de dag van vandaag.

20. Het was naar mijn oordeel onontkoombaar om voor de beheersing van de melkproductie een stelsel in te voeren dat zich kenmerkt door stabiliteit. Het stelsel richt zich immers primair tot de melkveehouder. Deze moet in een redelijk zekere omgeving zijn bedrijfsbeslissingen kunnen nemen. Investeringen in een melkveehouderijbedrijf, zoals de aankoop van grond, de bouw van een stal of de aanschaf van vee, leiden immers niet onmiddellijk tot opbrengst. Een melkveehouder kan ook niet van de ene op de andere dag de omvang van zijn productie variëren, zonder dat dit met grote risico's gepaard gaat voor de continuïteit van het bedrijf.

21. Ik benadruk de noodzaak van stabiliteit, omdat die eisen stelt aan het ingrijpen van de overheid. Ik ga daar hieronder meer uitgebreid op in. De noodzaak van stabiliteit onderscheidt het stelsel van de superheffing van andere onderdelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waar de mogelijkheid van een effectieve en flexibele aanpassing van overheidsmaatregelen aan een snel veranderende markt juist voorop staat. Ik denk dan bijvoorbeeld aan het stelsel van uitvoerrestituties, dat zich richt tot handelaren die landbouwproducten op de wereldmarkt afzetten en die gewend en in staat zijn rekening te houden met een snel wisselende marktsituatie.

De ontwikkeling van het stelsel

22. Dit stabiele stelsel heeft zich overigens in de loop der jaren wel ontwikkeld. De juridische, maar ook de economische betekenis van de melkquota was oorspronkelijk beperkt tot het doel waarvoor de melkquota waren ingevoerd, de beperking van de omvang van de melkproductie op een bedrijf en de grondslag voor de heffing.

23. In nauwe samenhang met deze doelstelling zijn regels geformuleerd voor de overdraagbaarheid van deze melkquota: deze zijn in beginsel slechts overdraagbaar tezamen met de grond waarop zij rusten. De melkquota behoren met andere woorden tot het melkveehouderijbedrijf. Indien een bedrijf wordt overgedragen, dan gaat het melkquotum automatisch mee. Op deze wijze heeft de gemeenschapswetgever willen voorkomen dat het stelsel van de superheffing zou leiden tot concentratie van de melkveehouderij bij enkele grote producenten, die immers over het geld beschikken om melkquota aan te kopen. Dat zou weer leiden tot een ongewenste intensivering van de melkproductie.

24. Gaandeweg verkregen de melkquota ook nog een andere maatschappelijke functie. [11] Zonder dat het stelsel van de superheffing dit oorspronkelijk beoogde — en ook zonder dat daar een wijziging van het stelsel aan ten grondslag lag — ontwikkelden deze melkquota, zich tot op geld te waarderen vermogensbestanddelen. Zij werden medebepalend voor de waarde van de grond en voor de waarde van bedrijven, ook bijvoorbeeld voor banken bij de hypotheekverlening of kredietverschaffing. Ook werden de melkquota zelf voorwerp van commerciële transacties. Zij konden bijvoorbeeld worden verhuurd of tijdelijk worden overgedragen.

25. In de loop der jaren werden bovendien de regels voor de overdraagbaarheid van de melkquota versoepeld, overigens zonder dat de hoofdregel zelf — melkquotum volgt

11 — Zie ook de op dit punt interessante conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer bij arrest van 17 december 1998, Demand (C-186/96, Jurispr. blz. I-8529).

grond — werd gewijzigd. Reeds in 1988 [12] werd een eerste uitzondering op deze hoofdregel mogelijk, in geval van grondoverdracht aan de overheid en/of ten algemene nutte en, in bepaalde gevallen, bij de afloop van een pachtovereenkomst. Verordening nr. 3950/92 voorziet in verdere afwijkingen. Zo staat artikel 6, lid 1, van deze verordening de tijdelijke overdracht van melkquota toe, indien de producent die over het melkquotum beschikt, niet voornemens is het melkquotum te gebruiken. Deze tijdelijke overdracht wordt gewoonlijk aangeduid als leasing van melkquota. Voorts voorziet artikel 8 van verordening nr. 3950/92 in de mogelijkheid van overdracht van melkquota zonder grond, „om de herstructurering van de melkproductie op nationaal of regionaal niveau dan wel per ophaalgebied tot een goed einde te brengen of de milieusituatie te verbeteren". Deze versoepelingen hadden niet alleen betekenis voor overdrachten van grond en melkquotum, maar droegen ook bij aan de zelfstandige vermogenswaarde van melkquota.

Ingrijpen van de overheid

26. De stabiliteit van het stelsel — en ook van de individuele melkquota — stelt eisen aan het ingrijpen van de overheid. De overheid kan niet zo maar plotseling en onverwacht ingrijpen in een stabiel stelsel. De melkproducenten mogen verwachten dat het hen toegekende recht ook op langere termijn waarde houdt. Hierin zijn zij anders dan de eerder genoemde handelaar die landbouwproducten op de wereldmarkt afzet, gebruik makend van exportrestituties waarvan hij weet dat zij ieder moment kunnen variëren. Een plotseling en onverwacht ingrijpen in individuele melkquota brengt ook de dynamiek van de melkveehouderij in gevaar, omdat dan te risico's te groot worden en men niet meer bereid zal zijn de nodige investeringen te verrichten.

27. Ten eerste behoeft de overheid een expliciete en ondubbelzinnige bevoegdheid om te kunnen ingrijpen. Een ingrijpen in de hoogte van het melkquotum heeft voor de rechthebbende immers vergaande gevolgen. Zijn bedrijfsvoering wordt rechtstreeks getroffen en het ingrijpen heeft rechtstreekse consequenties voor zijn vermogenspositie, aangezien het melkquotum een vermogenswaarde vertegenwoordigt.

28. De eis van een wettelijke bevoegdheid om te kunnen ingrijpen in een individueel melkquotum, vloeit ook voort uit de bescherming van het eigendomsrecht. Zoals ik al stelde heeft het melkquotum in de loop van zijn bestaan het karakter gekregen van een zelfstandig vermogensbestanddeel, dat op de markt geld opbrengt. Op het eerste gezicht zijn het daarmee ook vermogensrechten geworden, waarop de rechthebbende een recht op eigendom kan doen gelden. De rechthebbende verkrijgt daar-

12 — In artikel 7, lid 4, van verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 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 L 139, blz. 12).

mee onder meer de bescherming van artikel 1, Eerste Protocol, bij het EVRM. Ik wijs er op dat ook artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [13] de eerbiediging van het eigendomsrecht erkent. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht heeft dit handvest echter geen bindende werking.

29. De tweede eis waaraan het overheidsingrijpen moet voldoen vloeit voort uit het rechtszekerheidsbeginsel. Ook al heeft de overheid op zichzelf een wettelijke bevoegdheid om in te kunnen grijpen, dan staat daarmee nog niet vast in welke omvang en onder welke voorwaarden een ingrijpen aanvaardbaar is. Ik hanteer als stelregel dat naarmate de overheid dieper ingrijpt in een melkquotum dit ingrijpen aan meer voorwaarden moet voldoen. Met andere woorden, het ingrijpen van de overheid moet evenredig zijn. De aanvaardbaarheid van een ingrijpen van de overheid in een stabiel stelsel wordt in dit licht bepaald door de mate waarin het gerechtvaardigd vertrouwen van de melkproducent is gerespecteerd.

30. In verband met dit gerechtvaardigd vertrouwen is van belang dat het melkquotum een door de overheid gegeven recht is, dat in beginsel ook weer kan worden ingetrokken. Aan de ene kant kenmerkt het stelsel van de superheffing zich door stabiliteit, aan de andere kant wordt in de verschillende communautaire regelingen de tijdelijkheid van het stelsel steeds benadrukt. Een melkproducent mag er niet van uit gaan dat het hem gegeven recht op een heffingsvrije hoeveelheid eeuwigheidswaarde heeft. Er bestaat altijd een risico dat de overheid zal ingrijpen. Voor de vraag of een gerechtvaardigde verwachting van een melkproducent wordt geschonden is bepalend of het risico van een bepaalde vorm van overheidsingrijpen redelijkerwijs moet worden ingecalculeerd door de melkveehouder, met andere woorden of het ingrijpen voorzienbaar is. Indien de melkveehouder met het ingrijpen rekening heeft kunnen houden, dient hij de nodige maatregelen te nemen om de schade die door het ingrijpen kan worden veroorzaakt, te beperken. Toegespitst op het stelsel van de superheffing: een melkveehouder zal zijn bedrijf zo moeten structureren dat hij — beperkte — neerwaartse bijstellingen van het melkquotum zonder problemen kan opvangen. De omvang van het melkquotum is immers geen vast gegeven. Ook bij het vervreemden of verwerven van grond waaraan een melkquotum is verbonden, zal de melkveehouder rekening moeten houden met deze beperkte onzekerheden, die tot uitdrukking kunnen komen in de prijs van de grond.

31. De overheid kan er voorts voor zorgen dat de materiële gevolgen van haar ingrijpen worden beperkt. In de eerste plaats is de omvang van de ingreep zelf bepalend. De overheid kan het melkquotum met een betrekkelijk gering percentage verminderen. Daarmee zorgt zij ervoor dat de maatregel eerder voldoet aan de eisen van evenredigheid. Daarnaast kan een op zichzelf onaanvaardbaar ingrijpen toch weer voldoen aan de eisen van evenredigheid. In de eerste plaats denk ik aan het bieden van een (financiële) compensatie. Indien een melkveehouder wordt geconfronteerd met een (onverwachte) ingreep in zijn melkquotum, die grote gevolgen heeft voor zijn bedrijfsvoering, kan een financiële tege-

13 — PB 2000, C 364, blz. 1.

moetkoming die gevolgen natuurlijk aanzienlijk matigen. In de tweede plaats kan een overgangstermijn soelaas bieden. Indien een verlaging van het melkquotum niet onverhoeds, maar op termijn plaatsvindt, kan de melkveehouder ook zijn bedrijfsvoering geleidelijk aanpassen.

32. Tot slot wijs ik nog op een ander element. Het ingrijpen dient gerechtvaardigd te worden uit oogpunt van algemeen belang. Verordening nr. 3950/92 erkent enkele redenen van algemeen belang. Ik wijs wat dit aangaat op artikel 8 van de verordening, dat de herstructurering van de melkproductie en de verbetering van de milieusituatie noemt. Voor het overige hebben de lidstaten een grote discretionaire ruimte. Zo vormen in artikel 5 van de verordening „objectieve criteria" voldoende grondslag voor de toekenning van extra hoeveelheden aan bepaalde melkveehouders en daarmee voor de verlaging van melkquota van de andere melkveehouders. Ook artikel 7 van de verordening hanteert het begrip objectieve criteria. Deze grote discretionaire ruimte hangt samen met de overweging dat het stelsel van de superheffing de ontwikkeling van de melkveehouderijsector zo min mogelijk in de weg mag staan.

V — Relevante rechtspraak

33. In onderdeel IV van deze conclusie heb ik de context van deze zaak geschetst. Veel van de elementen die ik heb genoemd zijn ook in de rechtspraak van het Hof en van het Gerecht aan de orde gekomen. Die rechtspraak vormt het onderwerp van dit onderdeel van de conclusie. Voortbouwend op onderdeel IV van mijn conclusie ga ik allereerst in op aspecten die van belang kunnen zijn voor het bestaan van een wettelijke bevoegdheid om in te grijpen in een individueel melkquotum. Deze aspecten zijn met name van belang voor de eerste vraag van de verwijzende rechter. Vervolgens komen de rechtsbeginselen aan de orde, voorzover deze het gebruik van de bevoegdheid kunnen beperken, zulks in verband met de beantwoording van de tweede vraag.

Een wettelijke bevoegdheid om in te grijpen

34. Het stelsel van de superheffing maakt deel uit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en dan met name de gemeenschappelijke marktordening in de sector melk en zuivelproducten. De bevoegdheid van de gemeenschapswetgever op dit terrein kenmerkt zich door een ruime beoordelingsbevoegdheid [14] en een grote mate van flexibiliteit.

35. Het stelsel van de superheffing beoogt, zo vloeit onder andere uit de overwegingen van de considerans van verordening nr. 3950/92 voort, een evenwicht tussen

14 — Vaste rechtspraak van het Hof, zie onder meer arrest van 15 april 1997, Irish Farmers Association e.a. (C-22/94, Jurispr. blz. I-1809).

vraag en aanbod op de zuivelmarkt te bewerkstelligen en de structurele overschotsituatie te verkleinen, maar tegelijkertijd ook structurele ontwikkelingen en verbeteringen op de zuivelmarkt niet te belemmeren.

36. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de instellingen van de Gemeenschap bij het toewerken naar de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voortdurend ervoor zorgen, mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen, en moeten zij, in voorkomend geval, aan deze of gene ervan tijdelijk voorrang verlenen overeenkomstig de eis van de economische gegevenheden of omstandigheden met het oog waarop zij hun besluiten nemen.[15] In het arrest Crispoltoni e.a.[16] zegt het Hof dat de „bestaande situatie [...] 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. Hieruit volgt, dat de marktdeelnemers zich niet kunnen beroepen op een verkregen recht om een uit een gemeenschappelijke marktordening voortvloeiend voordeel, dat hun op een bepaald ogenblik is toegekend, te behouden."

37. Met het oog op de aanpassing aan de gewijzigde marktomstandigheden zijn de melkquota veelvuldig gewijzigd. Verlagingen van melkquota zijn meer dan eens bij het Hof aan de orde geweest. Het Hof acht dit — in beginsel; op de grenzen die het Hof stelt kom ik later terug — een passend instrument. In het arrest Irish Farmers Association e.a.[17] aanvaardde het Hof een verlaging van 4,5 %, in het arrest Demand[18] een verlaging van 4,74 %.

38. Het Hof toetst daarbij de ontneming van het melkquotum op de volgende wijze aan het eigendomsrecht, overigens zonder zich uitdrukkelijk uit te spreken over het rechtskarakter van het melkquotum[19]. Ik citeer het arrest Irish Farmers Association e.a.[20]: „Het eigendomsrecht behoort inderdaad tot de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Zij hebben echter geen absolute gelding, maar moeten in relatie tot hun sociale functie worden beschouwd. Bijgevolg kan de uitoefening van deze rechten met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening aan beperkingen worden onderworpen." Het eigendomsrecht verzet zich op zichzelf dus niet tegen de ontneming van een deel van een melkquotum.

39. In de onderhavige Ierse regeling is de ontneming van een deel van het melkquotum gekoppeld aan de overdracht van een

15 — Zie onder meer arrest van 20 september 1988, Spanje/Raad (203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 10).

16 — Arrest van 5 oktober 1994 (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. I-4863).

17 — Aangehaald in voetnoot 14.

18 — Aangehaald in voetnoot 11.

19 — Zie bijvoorbeeld het arrest Demand, aangehaald in voetnoot 11, punt 41.

20 — Zie voetnoot 14, punt 27 van het arrest. Zie bijvoorbeeld ook arrest van 13 april 2000, Karlsson e.a. (C-292/97, Jurispr. blz. I-2737, punt 45).

melkveehouderijbedrijf. In het arrest EARL de Kerlast [21] gaat het Hof in op de gevolgen van bedrijfsoverdracht voor het melkquotum:

„17 Volgens vaste rechtspraak berust de gehele regeling van de referentiehoeveelheden op het in de artikelen 7 van de verordeningen nrs. 857/84 en 1546/88 neergelegde algemene beginsel, dat de referentiehoeveelheid ten aanzien van de grond wordt toegekend en dus met de grond waarvoor zij is toegekend, moet worden overgedragen [...].

18 Verordening nr. 3950/92 [...], die sinds 1 april 1993 van toepassing is, heeft aan dit beginsel uitvoering gegeven bij de vernieuwing van de regeling van de referentiehoeveelheden. Artikel 7, lid 1, eerste alinea, bepaalt namelijk, dat ‚in geval van verkoop, verhuur of overgang door vererving [...] de [...] referentiehoeveelheid samen met het bedrijf [wordt] overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt'.

19 Derhalve wordt een referentiehoeveelheid in beginsel slechts overgedragen door de overgang van de gronden van het bedrijf waarvoor zij is toegekend, mits deze overdracht voldoet aan de dienaangaande in de artikelen 7 van de verordeningen nrs. 857/84 en 1546/88 vermelde vormen en voorwaarden. Met andere woorden, volgens de regeling van de referentiehoeveelheden is het uitgesloten dat referentiehoeveelheden afzonderlijk worden overgedragen, behoudens in het gemeenschapsrecht voorziene afwijkingen."

Rechtsbeginselen

40. Het ingrijpen van de overheid in een melkquotum moet voldoen aan eisen van evenredigheid. Het miskennen van deze eisen zou kunnen worden beschouwd als een (ongerechtvaardigde) inbreuk op het recht van eigendom. Ik citeer wederom het arrest Irish Farmers Association e.a. [22], dat in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beperkingen van rechten toestaat „voorzover 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 deze rechten in hun kern worden aangetast".

41. In dit arrest ging het om een maatregel, die uiteindelijk leidde tot de definitieve

21 — Arrest van 17 april 1997 (C-15/95, Jurispr. blz. I-1961).

22 — Zie voetnoten 14 en 20 en punt 27 van het arrest.

verlaging van het melkquotum van 4,5 %. Toepassing van de genoemde criteria leverde het volgende op[23]:

„[De] betrokken regeling behoort tot een stelsel ter bestrijding van de overschotsituatie in de melksector, en [...] beantwoordt [dus] aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft. In de tweede plaats kon de omzetting in een definitieve verlaging zonder vergoeding dat recht niet in de kern aantasten, omdat de Ierse producenten hun activiteit als melkproducent konden voortzetten. Bovendien zijn door de vermindering van de melkproductie de prijzen gestegen, waardoor het geleden verlies althans gedeeltelijk is gecompenseerd."

42. In de zaak Von Deetzen II[24] kwam het Hof tot het volgende resultaat: Gelet op het voorgaande, moet worden vastgesteld dat „[Een] bepaling volgens welke de betrokken specifieke referentiehoeveelheden teruggaan naar de communautaire reserve wanneer het bedrijf vóór 1 april 1992 wordt verkocht of verpacht, wil voorkomen, dat dergelijke referentiehoeveelheden worden toegekend aan landbouwers die niet van plan zijn de levering van melk duurzaam te hervatten, maar die enkel financieel voordeel willen behalen uit de toewijzing van een referentiehoeveelheid in het kader van de regeling van de zuivelmarkt. Die bepaling is dus gerechtvaardigd doordat zij een doel van algemeen belang nastreeft."[25]

43. In het arrest Wachauf[26] leidde toepassing van deze criteria tot een andere uitkomst: „Gelet op deze criteria moet worden vastgesteld, dat een gemeenschapsregeling die tot gevolg heeft dat de pachter aan het einde van de pacht zonder schadeloosstelling van de vruchten van zijn inspanningen en van zijn investeringen in het gepachte bedrijf zou worden beroofd, onverenigbaar is met de eisen van de bescherming van de fundamentele rechten in de communautaire rechtsorde. Aangezien deze eisen de lidstaten ook bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen binden, zijn de lidstaten gehouden, deze regelingen zo veel mogelijk in overeenstemming met bedoelde eisen toe te passen." Dit kon „hetzij door de pachter zijn referentiehoeveelheid geheel of gedeeltelijk te laten behouden wanneer hij de melkproductie wil voortzetten, hetzij door hem een vergoeding toe te kennen, wanneer hij zich verbindt deze productie definitief te staken".[27]

44. Ik voeg daar nog aan toe dat de Europese Unie, overeenkomstig artikel 6 van het EU-Verdrag de grondrechten eerbiedigt,

23 — Punten 28 en 29 van het arrest.

24 — Arrest van 22 oktober 1991 (C-44/89, Jurispr. blz. I-5119).

25 — Zie punt 29 van het arrest.

26 — Arrest van 13 juli 1989 (5/88, Jurispr. blz. 2609, punt 19).

27 — Punt 22 van het arrest. Een en ander impliceert overigens niet, dat de lidstaten verplicht zijn een recht op schadevergoeding in te voeren van de verpachter aan de vertrekkende pachter, zo blijkt uit het arrest van 24 maart 1994, Bostock (C-2/92, Jurispr. blz. I-955).

zoals die onder meer worden gewaarborgd door het EVRM, als algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft diverse uitspraken over op het publiekrecht gebaseerde vermogensbestanddelen. [28] Deze vallen volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder de reikwijdte van het recht op eigendom als bedoeld in artikel 1, Eerste Protocol, bij het EVRM. Het Hof te Straatsburg heeft zich nog niet uitgesproken over individuele melkquota of vergelijkbare productierechten.

45. Er is veel jurisprudentie over de rol die rechtsbeginselen spelen bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht. Ik wijs in dit verband op het — ook door de Commissie in haar opmerkingen geciteerde — arrest Belgocodex [29], waarin het Hof stelt: „Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel deel uitmaken van de communautaire rechtsorde en door de lidstaten in de uitoefening van de hun door de gemeenschapsrichtlijnen verleende bevoegdheden moeten worden nageleefd." Zoals ik echter ook reeds betoogde in mijn conclusie in de zaak Silos [30] spelen deze beginselen bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een beperkte rol, mede in verband met de snel wijzigende vraag- en aanbodverhoudingen op de desbetreffende markten voor landbouwproducten.

46. Aan de andere kant kenmerkt het stelsel van de superheffing zich juist door stabiliteit. Voor deze zaak acht ik met name het vertrouwensbeginsel van belang, zulks in verband met de bescherming van de rechtszekerheid die de melkveehouder behoeft bij het nemen van investeringsbeslissingen. Het vertrouwensbeginsel, zo stelde ik in mijn conclusie in de zaak Silos, uit zich in twee vormen van vertrouwen die bescherming kunnen behoeven. Ten eerste gaat het om de bescherming tegen inbreuk op bestaande rechten. Uit het feit dat het Hof een ingrijpen in het melkquotum heeft toegestaan, blijkt al dat dit recht niet absoluut is.

47. Ten tweede heeft het vertrouwensbeginsel betrekking op de bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen. Ik wijs op het arrest Irish Farmers Association e.a. [31]: „Volgens de rechtspraak van het Hof kan op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een beroep worden gedaan door iedere ondernemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt. Wanneer echter een voorzichtig en bezonnen handelaar de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige communautaire maatregel kan voorzien, kan hij zich op dit beginsel niet beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld [...]. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld, dat verzoekers in het hoofdgeding over voldoende elementen beschikten op grond waarvan zij, onder meer gelet op de aanhoudende overschotsituatie op de

28 — Zie bijv. EHRM, arrest Chassagnou/Frankrijk van 29 april 1999, inzake het jachtrecht.

29 — Arrest van 3 december 1998 (C-381/97, Jurispr. blz. I-8153, punt 26).

30 — Conclusie van 3 april 2001 (C-228/99, arrest van 8 november 2001, jurispr. blz. I-8401, blz. I-8405), punten 42 e.v.

31 — Zie voetnoot 14, punt 25 van het arrest.

markt, andere opeenvolgende verlagingen [...], vastgestelde maatregelen konden verwachten."

48. Ik tref in de zaken die aan het Hof zijn voorgelegd, omdat geen — of een onvoldoende groot — melkquotum was toegekend door een lidstaat, twee kwesties aan die op een te onderscheiden manier door het Hof zijn afgedaan.

49. De eerste kwestie heeft betrekking op melkveehouders die beschikken over een ontwikkelingsplan in het kader van richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven. [32] Zo bepaalde het Hof in het arrest Duff e.a. [33] dat de communautaire regelgeving inzake de superheffing „aldus moet worden uitgelegd, dat het geen verplichting voor de lidstaten bevat om een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen aan degenen die over een ontwikkelingsplan voor de melkproductie beschikken in de zin van richtlijn 72/159". Na een uiteenzetting over het vertrouwensbeginsel komt het Hof vervolgens tot de volgende conclusie:

„21 Noch uit de gemeenschappelijke regeling inzake ontwikkelingsplannen en de inhoud en het doel van die plannen, noch uit de context waarin verzoekers in het hoofdgeding hun ontwikkelingsplannen hebben ingediend, kan echter worden afgeleid dat de Gemeenschap een situatie heeft geschapen op grond waarvan producenten die een ontwikkelingsplan uitvoeren, gerechtigd waren te verwachten dat hun een specifieke referentiehoeveelheid als bedoeld in artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 zou worden toegekend en dat zij daarmede gedeeltelijk vrijgesteld werden van de door de extraheffingsregeling opgelegde beperkingen.

22 Zoals het Hof overwoog [...], verleent de realisering van een door de nationale bevoegde autoriteiten goedgekeurd plan voor de ontwikkeling van de melkproductie de producent die over dit plan beschikt, niet het recht om de aan de doelstellingen van dit plan beantwoordende hoeveelheid melk te produceren zonder aan eventuele beperkingen te worden onderworpen die voortvloeien uit communautaire voorschriften die na de goedkeuring van dit plan zijn vastgesteld, zodat [...] de producenten die over een ontwikkelingsplan beschikken, zelfs wanneer dit voor de inwerkingtreding van de regeling is goedgekeurd, zich niet met een beroep op een gewettigd vertrouwen, ontleend aan de realisering van hun plan, kunnen verzetten tegen eventuele verlagingen van deze referentiehoeveelheden. [...]

23 Bovendien konden verzoekers in het hoofdgeding ten tijde van de indiening van hun ontwikkelingsplan, met de realisering waarvan volgens de ant-

32 — PB L 96, blz. 1.

33 — Arrest van 15 februari 1996 (C-63/93, Jurispr. blz. I-569, met name punten 17 e.v.).

woorden op een door het Hof ter terechtzitting gestelde vraag op zijn vroegst in 1981 is begonnen, niet onwetend zijn van het feit dat de gemeenschapswetgever reeds vóór dat tijdstip pogingen had ondernomen om de structurele overschotten op de zuivelmarkt met diverse maatregelen te beheersen [...]."

50. Bij de tweede kwestie gaat het om melkveehouders die hadden deelgenomen aan het programma om geen melk in de handel te brengen, de zogenoemde SLOM-boeren. [34] Onder meer in het arrest Mulder [35] verklaart het Hof voor recht dat „een ondernemer [...] die 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. [...] Anders dan de Commissie beweert, was een zo volledige en duurzame uitsluiting voor de gehele geldingsduur van de extra heffingregeling, waardoor de betrokkene werd belet het in de handel brengen van melk na de periode van vijf jaar te hervatten niet voorzienbaar op het moment waarop zij zich ertoe verbonden tijdelijk geen melk meer te leveren. [...] 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."

51. In eerdergenoemd arrest Duff e.a. trekt het Hof de vergelijking tussen beide categorieën melkveehouders. Het Hof stelt „dat de situatie van deze twee categorieën van producenten niet dezelfde is. In tegenstelling tot de categorie van producenten die een niet-leveringsverbintenis waren aangegaan, heeft de gemeenschapswetgever voor degenen met een ontwikkelingsplan geen bijzondere beperking voorzien ter zake van de uitvoering van hun plan. Indien de lidstaat, zoals in casu, geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid ingevolge artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84, is degene die over een ontwikkelingsplan beschikt aan dezelfde beperkingen onderworpen als iedere andere producent. In tegenstelling dus tot de situatie van de producenten die wegens hun verbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 in het geheel geen referentiehoeveelheid ontvingen en daardoor volledig van de melkproductie zijn uitgesloten, is voor degenen die over een ontwikkelingsplan beschikken, zoals voor iedere producent, de continuïteit van de melkproductie op het peil van die in het referentiejaar gewaarborgd." [36]

Synthese

52. Ik leid uit de rechtspraak van het Hof af, dat individuele melkquota geen onaan-

34 — Ingevolge verordening (EEG) 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 zuivelproducten en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB L 131, blz. 1).

35 — Arrest van 28 april 1988 (120/86, Jurispr. blz. 2321, punten 24-26).

36 — Punt 24 van het arrest.

tastbare rechten zijn. Het Hof staat de verlaging van deze melkquota op zichzelf toe. Bij overdracht van grond gaat het aan deze grond gebonden melkquotum mee, tenzij een communautaire regeling uitdrukkelijk in een afwijking voorziet. Indien als gevolg van grondoverdracht het melkquotum wordt verlaagd — en daarmee een gedeelte van dit quotum de grond niet volgt — is daarvoor dus een uitdrukkelijke rechtsbasis vereist.

53. Een maatregel waarbij een melkquotum wordt verlaagd mag evenwel een bestaand recht niet in zijn kern aantasten. Dit houdt in de eerste plaats in dat het melkveehouderijbedrijf, ook na de verlaging, moet kunnen worden voortgezet. De continuïteit van de bedrijfsvoering moet gewaarborgd zijn. In de tweede plaats moet de betrokkene waar nodig een financiële compensatie krijgen voor verrichte inspanningen.

54. Meer in het algemeen erkent de rechtspraak van het Hof de schending van de gerechtvaardigde verwachting van de melkveehouder. Van schending van die verwachting kan eerst sprake zijn, zo lees ik in het arrest Duff e.a., indien het melkquotum in de kern is aangetast.

VI — Beoordeling

55. Bij het Hof zijn opmerkingen ingebracht namens de verzoekers in het hoofdgeding voor de nationale rechter, de verweerders in het hoofdgeding (de minister en de Attorney General) en de Commissie. Ter zitting van het Hof op 27 maart 2001 hebben dezen hun standpunten toegelicht.

56. De eerste vraag van de verwijzende rechter richt zich op de bevoegdheid van de lidstaat Ierland tot het nemen van de claw back-maatregel. Ik ging daar onder meer in de punten 27, 28 en 52 van mijn conclusie op in. De tweede vraag ziet op de aanvaardbaarheid van de in geding zijnde maatregel (zie daarover onder meer de punten 29-32 en 53 en 54). De derde vraag heeft een geheel ander karakter, aangezien deze vraag niet ziet op de inhoud van de maatregel, maar op de gekozen vorm (een mededeling van de minister in een nationaal dagblad).

De eerste vraag

Inbreng

57. De verzoekers in het hoofdgeding zijn van mening dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 geen claw back of een vergelijkbare korting van het melkquotum toestaat bij overdracht van een melkveehouderij. Zo'n maatregel zou in strijd komen met het fundamentele beginsel volgens welk een melkquotum vastzit aan een bedrijf. Het melkquotum kan niet worden overgedragen zonder het bedrijf

en het bedrijf niet zonder het melkquotum. De verordening kent geen uitzondering. Artikel 7, lid 1, bepaalt bovendien dat melkquotum wordt overgedragen „op de wijze die door de lidstaten wordt bepaald". Deze toevoeging ziet slechts op de wijze waarop het melkquotum met het bedrijf wordt overgedragen, maar voorziet niet in de mogelijkheid dat het melkquotum niet met het bedrijf meegaat.

58. De verzoekers wijzen ook nog op de tweede zin van artikel 7, lid 1. Hieruit vloeit volgens verzoekers evenmin voort dat de lidstaten de bevoegdheid hebben een gedeelte van het melkquotum niet mee over te laten gaan. Waar wordt gesproken over een gedeelte van het melkquotum dat niet meegaat, is dit slechts een feitelijke beschrijving. Verzoekers wijzen er op dat de bewoording van verordening nr. 3950/92 op dit punt substantieel verschilt van artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84, waarin aan lidstaten de bevoegdheid werd gegeven te bepalen dat bij overdracht van een bedrijf een gedeelte van het melkquotum wordt toegevoegd aan de nationale reserve. Zij stellen dat een vergaande bevoegdheid als de claw back in heldere en expliciete bewoordingen dient te worden toegekend.

59. De verweerders in het hoofdgeding stellen dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 bepaalt dat een melkproducent bij de overdracht van zijn bedrijf tegelijkertijd het melkquotum moet overdragen. De bepaling geeft echter aan de lidstaten de bevoegdheid een claw back in te voeren. Zij verwijzen daarbij in het bijzonder naar de tweede volzin van artikel 7, lid 1. Hieruit blijkt dat er omstandigheden zijn waarin het melkquotum — in geval van overdracht van een bedrijf — niet met het bedrijf mee overgaat. Indien een claw back niet zou zijn toegestaan, zou deze volzin zonder betekenis zijn. Bovendien bepaalt de eerste zin van artikel 7, lid 1, dat het melkquotum mee overgaat „op de wijze die door de lidstaten wordt bepaald".

60. Uit de dertiende overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92 valt — vanwege het gebruik van het begrip „met name" — af te leiden dat de nationale reserve op verschillende manieren mag worden gevuld. De lineaire methode van artikel 5 van de verordening is niet de enige methode, zo stellen verweerders.

61. De verweerders brengen nog onder de aandacht dat ook verschillende andere lidstaten een claw back kennen. Zij noemen België, Denemarken en Frankrijk. Bovendien heeft de Ierse regering de European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 aan de Commissie genotificeerd, zonder dat dit heeft geleid tot opmerkingen van de zijde van de Commissie.

62. De Commissie wijst op het algemene beginsel van artikel 7, lid 1, dat bij overdracht van een melkveehouderijbedrijf het melkquotum met het bedrijf mee overgaat. Dit beginsel is bevestigd door de recht-

spraak van het Hof, onder meer in het arrest EARL de Kerlast.[37] Artikel 7, lid 1, bepaalt echter eveneens dat de lidstaten de wijze bepalen waarop het melkquotum mee wordt overgedragen „rekening houdend met de voor de melkproductie gebruikte oppervlakten of met andere objectieve criteria". Uit de tweede zin van artikel 7, lid 1, die bepaalt dat het gedeelte van het melkquotum dat niet samen met het bedrijf wordt overgedragen, aan de nationale reserve wordt toegevoegd, vloeit volgens de Commissie noodzakelijkerwijs voort dat de lidstaten een claw back mogen invoeren. De Commissie is op dit punt eens met de verweerders in het hoofdgeding. Het is aan de nationale rechter de objectiviteit vast te stellen van de criteria, die de minister van Landbouw heeft gehanteerd. De criteria lijken echter naar het oordeel van de Commissie voldoende objectief.

63. Ter zitting stelt de Commissie nog dat — anders dan verzoekers beweren — artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 qua betekenis in essentie gelijk is aan artikel 7, lid 3, van verordening nr. 857/84, hoewel de formulering van verordening nr. 857/84 iets duidelijker was.

Oordeel

64. Allereerst stel ik vast dat uit de rechtspraak van het Hof voortvloeit dat melkquota geen onaantastbare rechten zijn, maar worden beschouwd als voordelen die in het kader van de gemeenschappelijke marktordening zijn toegekend. Dit blijkt ook uit het feit dat de omvang van een melkquotum jaarlijks kan variëren. Ik wijs onder meer op artikel 5 van verordening nr. 3950/92, dat de lidstaten de bevoegdheid geeft de melkquota lineair te verlagen. Het Hof heeft bovendien de bevoegdheid van de lidstaten tot verlaging van melkquota in de arresten Irish Farmers Association e.a. en Demand[38] expliciet erkend.

65. Daarnaast is van belang dat de korting op het melkquotum plaatsvindt bij overdracht van een bedrijf en daarmee een uitzondering vormt op de hoofdregel dat het melkquotum de grond volgt.

66. Dit zo zijnde komt de vraag aan de orde of artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 de bevoegdheid geeft tot een claw back, zoals deze wordt toegepast door de Ierse autoriteiten. Het gaat dan om de uitleg van artikel 7, lid 1. Deze uitleg vormt ook de essentie van het verschil van mening tussen de partijen in het hoofdgeding.

67. De kern van artikel 7, lid 1, wordt gevormd door de eerste zinsnede. Bij overgang van het bedrijf gaat het melkquotum

37 — Zie punt 39 van deze conclusie.

38 — Zie punt 37 van deze conclusie.

mee over. De melkproducent mag er niet voor kiezen het melkquotum geheel of gedeeltelijk te behouden, dan wel los van het bedrijf aan een derde over te dragen. Dit is ook in overeenstemming met het arrest EARL de Kerlast.[39] De producent kan zich niet beroepen op een in het gemeenschapsrecht voorziene afwijking.

68. De modaliteiten van de overgang van het melkquotum worden bepaald door de lidstaten overeenkomstig de tweede zinsnede van artikel 7, lid 1. Het gaat hier in de eerste plaats om de voorwaarden waaronder quotaoverdracht mogelijk is. Die overdracht kan bijvoorbeeld aan een administratieve vergunning worden gebonden en ook voor de procedure die geldt bij de overgang van de melkquota kunnen regels worden gesteld.

69. De lidstaten houden rekening „met de voor de melkproductie gebruikte oppervlakten of met andere objectieve criteria". Deze bewoordingen zien in de eerste plaats, zo lijkt mij, op de situatie waarin niet een geheel bedrijf, maar slechts een gedeelte daarvan wordt overgedragen. Dan moet de lidstaat bepalen welk gedeelte van het melkquotum meegaat. Normaal gesproken zal dat geschieden naar evenredigheid van de oppervlakte die wordt overgedragen, maar de lidstaat kan er ook voor kiezen andere (objectieve) criteria te hanteren. Dit kan bijvoorbeeld zinvol zijn wanneer niet alle gronden even geschikt zijn voor de melkveehouderij, of bij gemengde bedrijven, indien niet steeds dezelfde gronden voor de melkveehouderij worden gebruikt. De lidstaat heeft daarbij op grond van de verordening een grote beoordelingsmarge. Wel moeten de criteria het algemeen belang dienen en meer in het bijzonder geschikt zijn een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van de communautaire regelgeving op het gebied van de superheffing.

70. De vraag die in deze zaak aan de orde is, is echter meer specifiek van aard: mag de lidstaat ook bepalen, in geval van overdracht van een geheel bedrijf, dat een gedeelte van het melkquotum *niet* mee wordt overgedragen. In zo'n geval is er sprake van een afwijking van het beginsel dat het melkquotum de grond volgt, waarvoor overeenkomstig de rechtspraak van het Hof een uitdrukkelijke communautaire rechtsgrondslag nodig is. Artikel 7, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 3950/92 is op dit punt niet duidelijk. De bevoegdheid van de lidstaat moet dan ook worden afgeleid uit de tweede volzin van artikel 7, lid 1, gelezen in samenhang met de eerste volzin.

71. De tweede volzin van artikel 7, lid 1, voorziet in de mogelijkheid dat bij een overdracht als omschreven in de eerste volzin een gedeelte van het melkquotum niet mee overgaat. Dit gedeelte van het melkquotum wordt vervolgens toegevoegd aan de nationale reserve. De lidstaten bepalen op grond van de criteria in de eerste volzin in welke gevallen een gedeelte niet mee overgaat. Zij hebben daarbij ingevolge de eerste volzin een ruime beoordelingsmarge. Naar mijn oordeel verleent

39 — Zie punt 39 van deze conclusie.

de verordening hiermee in voldoende mate de uitdrukkelijke rechtsgrondslag die nodig is voor een claw back.

72. Ik vind voor dit standpunt steun in artikel 7 van verordening nr. 857/84, dat de lidstaten de bevoegdheid gaf te bepalen dat bij overdracht van een bedrijf een gedeelte van het melkquotum wordt toegevoegd aan de nationale reserve. Weliswaar zijn met de totstandkoming van verordening nr. 3950/92 de bewoordingen gewijzigd, maar nergens blijkt dat de gemeenschapswetgever heeft beoogd op dit punt de regeling inhoudelijk substantieel te wijzigen.

73. Tot slot wijs ik nog op de relatie tussen de claw back en het recht op eigendom op een melkquotum. Ik volsta met mijn eerdere constatering dat het Hof een verlaging van een individueel melkquotum toestaat, mits het recht om melk te produceren niet in zijn kern wordt aangetast. Of in casu van zo'n onaanvaardbare aantasting sprake kan zijn, komt bij de bespreking van de tweede vraag aan de orde.

74. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de eerste vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden: „Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 verzet zich niet tegen een nationale regeling op grond waarvan bij overdracht van een melkveehouderijbedrijf een gedeelte van het op dit bedrijf rustende melkquotum niet meegaat, maar wordt toegevoegd aan de nationale reserve."

De tweede vraag

Inbreng

75. Verzoekers stellen dat op een eventuele bevoegdheid tot een „claw back" de fundamentele beginselen van het gemeenschapsrecht van toepassing zijn. Volgens de rechtspraak van het Hof is, aldus verzoekers, het rechtszekerheidsbeginsel één van de beginselen. Zij verwijzen naar de conclusie advocaat-generaal Cosmas in de zaak Duff e.a.[40] en naar punt 17 van het arrest Commissie/Italië[41]:

„Volgens vaste rechtspraak echter [...] vereisen de beginselen van rechtszekerheid en van rechtsbescherming, dat op de door het gemeenschapsrecht bestreken gebieden de nationale regels ondubbelzinnig zijn geformuleerd, zodat de betrokkenen op duidelijke en nauwkeurige wijze hun rechten en plichten kunnen kennen en de nationale gerechten in staat zijn, de eerbiediging ervan te verzekeren."

40 — Aangehaald in voetnoot 33.

41 — Arrest van 9 februari 1994 (C-119/92, Jurispr. blz. I-393).

76. De verweerders erkennen dat nationale maatregelen ter uitvoering van een communautaire verordening zijn onderworpen aan de fundamentele beginselen van het gemeenschapsrecht. De procedure van totstandkoming van de nationale maatregelen wordt evenwel bepaald door het nationale recht van de lidstaat. Zij verwijzen daarbij naar het arrest Eridania.[42]

77. De Commissie verwijst naar verschillende arresten van het Hof. Zij noemt de arresten Belgocodex[43], Wachauf[44] en Klensch.[45] Hieruit leidt de Commissie af dat lidstaten bij het nemen van maatregelen ter uitvoering van het gemeenschapsrecht gebonden zijn aan de rechtsbeginselen, die door het gemeenschapsrecht zijn erkend, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel.

Oordeel

78. De verwijzende rechter stelt de vraag of de claw back moet voldoen aan communautaire rechtsbeginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel. Deze vraag is op basis van de rechtspraak van het Hof eenvoudig te beantwoorden. Een maatregel van een lidstaat, die strekt ter uitvoering van een communautaire verplichting, moet voldoen aan de algemene rechtsbeginselen die in het gemeenschapsrecht zijn erkend. Ik verwijs daarvoor naar de arresten die de Commissie in haar inbreng noemt.

79. Naar mijn oordeel kan het Hof echter niet met een zo beperkte beantwoording volstaan. Dit vloeit ook voort uit mijn behandeling van de eerste vraag van de verwijzende rechter. Het Hof zal nader moeten aangeven onder welke omstandigheden aan die algemene rechtsbeginselen wordt voldaan. Het is dan aan de nationale rechter te bepalen of de onderhavige claw back-maatregelen, mededelingen nrs. 266/19 en 266/20, voldoen aan de eisen die het gemeenschapsrecht stelt.

80. De Ierse maatregelen kunnen forse consequenties hebben voor de betrokken melkproducenten. Er is immers voorzien in een korting van 20 % van het melkquotum. Die korting kan — bij meer transacties met de grond, ook op een korte termijn — steeds opnieuw worden toegepast. Ik wijs als voorbeeld op de casus van de vierde verzoeker, Duncan. Hij was voornemens, zo stelt hij, de grond eerst te verhuren en daarna te verkopen, waarna de claw back tweemaal zou worden toegepast. Deze consequentie nu deed hem afzien van zijn voornemen.

81. In punt 29 stelde ik dat overheidsingrijpen als hier aan de orde is moet voldoen aan het rechtszekerheidsbeginsel.

42 — Arrest van 27 september 1979 (230/78, Jurispr. blz. 2749, punt 34), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Warner.

43 — Aangehaald in voetnoot 29.

44 — Aangehaald in voetnoot 26.

45 — Arrest van 25 november 1986 (201/85 en 202/85, Jurispr. blz. 3477).

Ook al heeft de overheid op zichzelf een wettelijke bevoegdheid om in te kunnen grijpen, dan staat daarmee nog niet vast in welke omvang en onder welke voorwaarden een ingrijpen aanvaardbaar is. Het stelsel van de superheffing is een stabiel stelsel, waarin grote schommelingen in de omvang van individuele melkquota in beginsel niet thuishoren.

82. Eveneens in punt 29 formuleerde ik de stelregel dat naarmate de overheid dieper ingrijpt in een melkquotum dit ingrijpen aan meer voorwaarden moet voldoen. Dit leidt tot een beoordeling van de evenredigheid. Doorslaggevend is de mate waarin het gerechtvaardigd vertrouwen van de melkproducent is gerespecteerd.

83. Voor die beoordeling van de evenredigheid geeft de rechtspraak van het Hof enig houvast. Allereerst heeft het Hof (generieke) kortingen van 4,5 % en 4,74 % aanvaard.[46] Dergelijke kortingen zijn naar mijn oordeel inherent aan het stelsel van de superheffing, waarbinnen de hoogte van individuele melkquota jaarlijks schommelt. Zodanige kortingen kunnen niet leiden tot een schending van het gerechtvaardigd vertrouwen van de melkveehouder en zijn dus aanvaardbaar. Voorts mag een korting het melkquotum niet in de kern aantasten. De continuïteit van de bedrijfsvoering moet — bij een normale bedrijfsvoering — gewaarborgd zijn en de betrokkene moet waar nodig een financiële compensatie krijgen voor verrichte inspanningen.

84. De rechtspraak geeft echter nog niet voor alle modaliteiten van claw back voldoende uitsluitsel. Voor een korting met een omvang van 20 %, waarvan in het onderhavige geval sprake is, en die bovendien nog meermalen achtereen kan worden toegepast, staat bijvoorbeeld slechts vast dat zij niet inherent is aan het stelsel van de superheffing. Het spreekt bovendien voor zich dat een zodanige korting zekere risico's meebrengt voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en ingrijpt in de financiële positie van betrokkene. Zo'n maatregel hoeft er echter niet toe te leiden dat — bij een in de melkveehouderij normale bedrijfsvoering — de continuïteit van de melkproductie niet langer gewaarborgd is.

85. Een en ander betekent dat een zodanige maatregel niet onaanvaardbaar behoeft te zijn, omdat zij gerechtvaardigde verwachtingen van melkproducenten zou schenden. Gegeven het feit dat met individuele melkquota een kunstmatig en in de tijd beperkt recht is gecreëerd om melk te mogen produceren, waarbij de omvang van het recht ook nog jaarlijks kan variëren, kan een korting van 20 % onder omstandigheden voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. De vraag of de maatregel in concreto aan dit vereiste voldoet is afhankelijk van de beperkingen en voorwaarden, die aan de maatregel worden verbonden.

86. Een maatregel, waarbij een korting wordt toegepast met een grotere omvang

46 — Zie punt 37 van mijn conclusie.

dan inherent is aan het stelsel van de superheffing, kan onder omstandigheden voldoen aan het beginsel van rechtszekerheid. Voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid acht ik de volgende beperkingen en voorwaarden relevant:

— De maximale omvang van de korting. Kan de korting vanwege het ingrijpende karakter de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar brengen, bijvoorbeeld doordat zij — dit is het geval bij de Ierse maatregelen — meermalen achtereen kan worden toegepast?

— Beperking van het toepassingsgebied van de maatregel. Treft de maatregel alle melkproducenten of maar een gedeelte van hen? Als voorbeeld noem ik de onderliggende casus. De Ierse mededelingen nrs. 266/19 en 266/20 treffen slechts melkproducenten bij de vervreemding van (een gedeelte van) hun bedrijf. Dit is een moment waarop een melkproducent fundamentele keuzen maakt omtrent de continuïteit van het bedrijf en de verschillende risico's afweegt. Op een dergelijk moment kan een grotere korting aanvaardbaar zijn.

— De voorzienbaarheid van de maatregel. Een niet voorzienbare maatregel kan leiden tot schending van gerechtvaardigde verwachtingen. Het stelsel van de superheffing heeft een zodanig stabiel karakter gekregen dat een melkproducent niet onverhoeds met zodanig grote schommelingen mag worden geconfronteerd, waarmee hij redelijkerwijs in zijn bedrijfsvoering — of in zijn besluitvorming omtrent de overgang van zijn bedrijf — geen rekening had kunnen houden.

— De snelheid van invoering van de maatregel. Wordt aan de rechthebbenden de gelegenheid geboden — bijvoorbeeld door een lange invoeringstermijn, of een overgangstermijn voor bepaalde gevallen — zich in te stellen op de gewijzigd situatie? Er kunnen overigens goede gronden zij om juist geen invoerings- of overgangstermijn te hanteren, bijvoorbeeld ter voorkoming van speculatie.

— De aanwezigheid van maatregelen, die de gevolgen van de korting beperken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een financiële tegemoetkoming aan betrokkenen, maar bijvoorbeeld ook aan een hardheidsclausule voor bijzondere gevallen.

— Het doel van de maatregel. Wordt deze genomen in het algemeen belang, en meer in het bijzonder in het belang van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Gelet op de grote discretionaire ruimte, die de lidstaten hebben bij het vullen van de nationale reserve en het benutten van die reserve ten behoeve

van bepaalde (categorieën van) melkveehouders, zal dit criterium in de praktijk bij de beoordeling geen grote rol spelen.

De derde vraag

Inbreng

87. Het is aan de nationale rechter om een concrete maatregel te toetsen aan deze criteria. Bij wijze van illustratie — en wellicht als extra houvast voor de nationale rechter — acht ik het niettemin nuttig aan te geven waar de toetsing van de onderliggende Ierse maatregel toe zou kunnen leiden. De omvang van de korting is groot, zeker gelet op het feit dat de korting meermalen achtereen kan worden toegepast. De groep van getroffenen daarentegen is beperkt. Bovendien worden zij getroffen op een moment (de overdracht van een bedrijf of een deel daarvan) waarop de continuïteit van de bedrijfsvoering een punt van afweging is. De getroffen melkproducenten kunnen bij hun besluitvorming omtrent de overdracht in beginsel rekening houden met de korting. Dit kunnen zij echter niet in alle gevallen. Soms leidt de snelheid van de invoering van de maatregel ertoe dat de melkproducent geen keuze meer heeft, soms ook zijn er andere omstandigheden die ertoe leiden dat een keuzevrijheid ontbreekt. Zo voerden de eerste en de derde verzoeker in het hoofdgeding hun slechte gezondheidstoestand aan. Een en ander afwegende, zou de volgende uitkomst mogelijk zijn: de claw back van 20 % voldoet aan het beginsel van rechtszekerheid, mits bijkomende maatregelen worden genomen ter compensatie van onevenwichtigheden van de maatregel. Het gaat dan om de opeenvolgende toepassing van de korting op een bepaald melkquotum en om melkproducenten die aantoonbaar niet in vrijheid kunnen beslissen omtrent de gehele of gedeeltelijke vervreemding van hun bedrijf.

88. Verzoekers wijzen er op dat de totstandkoming van de claw back-maatregel via een bestuurlijke mededeling in een nationale krant niet voldoet aan artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92. Bovendien worden het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel geschonden. Met verwijzing naar de conclusie advocaat-generaal Cosmas in de zaak Duff e.a.[47] stellen zij onder meer dat deze wijze van totstandkoming onvoldoende duidelijkheid schept voor particulieren. Zij kunnen niet met redelijke zekerheid de precieze juridische implicaties vaststellen van de mededeling in de krant.

89. De verweerders wijzen er op dat de bevoegdheid van de minister uitdrukkelijk is gebaseerd op een wettelijke regeling. De belanghebbenden worden niet benadeeld door de wijze van publicatie in een nationale krant. Het alternatief, publicatie in het officiële Ierse publicatieblad, dat niet door een groot publiek wordt gelezen, zou er niet toe leiden dat de maatregel ter kennis van belanghebbenden zou zijn gekomen. De procedure is erkend door de High Court of Ireland, na toetsing aan het nationale Ierse recht. Tot slot wijzen verweerders op de

47 — Aangehaald in voetnoot 33.

noodzaak van een mechanisme waarmee snelle en flexibele maatregelen mogelijk zijn.

90. De Commissie wijst erop dat volgens de rechtspraak van het Hof de implementatie van richtlijnen moet geschieden door middel van bindende juridische instrumenten, met een voldoende bepaalde en duidelijke inhoud. Administratieve circulaires zijn daartoe niet geschikt. Hetzelfde geldt voor maatregelen ter uitvoering van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92. De Commissie stelt voorts dat de maatregelen ter uitvoering van artikel 7, lid 1, er niet toe strekken de relatie tussen burgers onderling te regelen, maar alleen tussen burger en lidstaat. Een eenvoudige mededeling kan daarom volstaan, mits deze bindend is en voldoet aan de eisen van bepaaldheid en duidelijkheid.

91. Ook voor wat betreft de wijze van publicatie wijst de Commissie op de rechtspraak over de implementatie van richtlijnen. Aan een uitvoeringsmaatregel moet voldoende bekendheid worden gegeven, zodat de belanghebbenden eenvoudig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen. Of aan die eisen is voldaan hangt in het onderhavige geval af van de verspreiding en het aantal lezers van de betreffende krant (de Irish Farmers' Journal). De beoordeling daarvan is aan de nationale rechter, aldus de Commissie.

Oordeel

92. De partijen in het hoofdgeding en de Commissie zijn het erover eens dat een maatregel bindend moet zijn en moet voldoen aan eisen van duidelijkheid en rechtszekerheid. Ook voor mij staat vast dat hieraan moet worden voldaan. Het Hof moet antwoord geven op de vraag of, binnen deze grenzen, kan worden volstaan met een mededeling van het bestuur in de nationale pers. Die vraag valt naar mijn oordeel in twee onderdelen uiteen. Allereerst moet worden bezien of de mededeling als instrument voldoet aan de genoemde criteria. Vervolgens komt aan de orde of de gekozen wijze van publicatie in een nationale krant de rechtszekerheid van betrokkenen in voldoende mate dient.

93. Om te beginnen wijs ik erop dat volgens vaste rechtspraak van het Hof eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet zijn te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het EG-Verdrag oplegt. Deze vaste rechtspraak heeft, anders dan de opmerkingen van de Commissie suggereren, niet alleen betrekking op de implementatie van richtlijnen, maar ook op andere verplichtingen die uit het Verdrag voortvloeien. Ik wijs bijvoorbeeld op het arrest Commissie/België [48], waar het ging om een inbreuk op de

48 — Arrest van 8 juli 1999 (C-203/98, Jurispr. blz. I-4899).

artikelen 6 en 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG en 43 EG).

94. Naar mijn oordeel is in een geval als het onderhavige geen sprake van een eenvoudige administratieve praktijk. Integendeel, ik beschouw de mededeling aangaande de claw back als een door het communautaire recht toegestane vorm van gedelegeerde regelgeving. Bij een nationale wet, in casu de European Communities (Milk Quota) Regulations 1995, is aan de minister van Landbouw de bevoegdheid gedelegeerd nadere regels te stellen omtrent het gedeelte van het melkquotum dat bij overdracht van een bedrijf niet mee overgaat. De minister heeft vervolgens gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid door een „mededeling" vast te stellen, of zoals de verwijzende rechter het noemt een administratief bericht. Ondanks de gehanteerde terminologie acht ik de uitoefening van de bevoegdheid geen vorm van een eenvoudige administratieve praktijk, zoals een circulaire of een ander type soft law. In tegendeel, de minister heeft op basis van de hem verleende bevoegdheid een bindend besluit vastgesteld, met de betekenis van een ministeriële regeling of een ministerieel decreet.

95. Ik kom op dit punt dan ook tot de volgende slotsom. Indien een nationale maatregel, waarbij het gedeelte van het melkquotum wordt vastgesteld dat niet samen met de grond wordt overgedragen, de vorm heeft van een bevoegd gegeven bindend besluit van een nationale autoriteit, wordt voldaan aan het beginsel van rechtszekerheid. Het is daarbij niet van belang dat dit besluit in de nationale context als „mededeling" of als „administratief bericht" wordt aangeduid.

96. Het tweede onderdeel van deze vraag van de verwijzende rechter ziet op de wijze van publicatie van de maatregel. Zoals de Commissie terecht stelt, is bepalend of aan de maatregel op zodanige wijze bekendheid is gegeven, dat de belanghebbenden eenvoudig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen.

97. Het communautaire recht eist niet dat een maatregel in een officieel publicatieblad wordt bekendgemaakt. Soms zullen andere wijzen van publicatie even of zelfs meer effectief zijn. Ik denk bijvoorbeeld aan elektronische publicatie op een website van de overheid. De publicatie van een maatregel ter uitvoering van een communautaire regeling dient mijns inziens aan twee eisen te voldoen. In de eerste plaats dient, zoals ook de Commissie aangeeft, de publicatie plaats te vinden in een medium dat binnen de groep belanghebbenden een grote verspreiding kent. In de tweede plaats acht ik het van belang dat de maatregel ook effectief onder de aandacht van de belanghebbenden wordt gebracht. In geval van een krant is zulks in voldoende mate verzekerd, wanneer de publicatie op een prominente plaats in de krant verschijnt of wanneer de belanghebbenden de publicatie redelijkerwijs kunnen verwachten, bijvoorbeeld omdat dergelijke publicaties met zekere regelmaat plaatsvinden.

VII — Conclusie

98. Op grond van de bovengenoemde overwegingen stel ik voor dat het Hof als volgt antwoordt op de prejudiciële vragen van de High Court of Ireland:

Ten aanzien van de eerste vraag. Artikel 7, lid 1, 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 verzet zich niet tegen een nationale regeling op grond waarvan bij overdracht van een melkveehouderijbedrijf een gedeelte van het op dit bedrijf rustende melkquotum niet meegaat, maar wordt toegevoegd aan de nationale reserve.

Ten aanzien van de tweede vraag. Een maatregel van een lidstaat als bedoeld in het antwoord op de eerste vraag, die strekt ter uitvoering van een communautaire verplichting, moet voldoen aan de algemene rechtsbeginselen die in het gemeenschapsrecht zijn erkend. Een zodanige maatregel, waarbij een korting wordt toegepast met een grotere omvang dan inherent is aan het stelsel van de superheffing, kan onder omstandigheden voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. De vraag of de maatregel in concreto aan dit vereiste voldoet is afhankelijk van de aan de maatregel verbonden beperkingen en voorwaarden ten aanzien van: de maximale omvang van de korting; het toepassingsgebied van de maatregel; de voorzienbaarheid van de maatregel; de snelheid van invoering van de maatregel; de aanwezigheid van flankerende maatregelen, alsmede het doel van de maatregel.

Ten aanzien van de derde vraag. Een maatregel van een lidstaat als bedoeld in het antwoord op de eerste vraag moet de vorm hebben van een bevoegd gegeven bindend besluit van een nationale autoriteit. Het is daarbij niet van belang hoe de maatregel in de nationale context wordt aangeduid. De maatregel behoeft niet in een officieel publicatieblad te worden bekendgemaakt, mits de bekendmaking plaatsvindt in een medium dat binnen de groep belanghebbenden een grote verspreiding kent en de maatregel effectief onder de aandacht van de belanghebbenden wordt gebracht.