CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 8 maart 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Evenals in zaak 61/87 gaat het ook hier over artikel 3, eerste alinea, sub 3, van verordening nr. 857/84 van de Raad. [1] Ik herinner eraan, dat deze bepaling in sommige buitengewone omstandigheden de producenten de mogelijkheid biedt om binnen het tijdvak 1981-1983 een ander referentiejaar te kiezen dan dat waarvoor op nationaal vlak is geopteerd. Aan de orde is thans de vraag, of deze bepaling [2] elke andere mogelijkheid uitsluit, met name de keuze van een door extrapolatie berekende theoretische hoeveelheid dan wel van een jaar vóór genoemde periode.

2. Voor zijn opvatting beroept verzoeker in het hoofdgeding zich op overmacht. De Commissie betwist die opvatting met het argument, dat de opsomming van mogelijkheden in de tekst limitatief is. De Raad is het hiermee eens, doch wijst erop, dat andere bepalingen van de gemeenschapsregeling het mogelijk maken om een producent die zich in een situatie als die van verzoeker bevindt, extra hoeveelheden toe te kennen.

3. Eerst en vooral merk ik op, dat de tekst waarover het thans gaat — „voor producenten wordt op hun verzoek een ander referentiekalenderjaar binnen de periode 1981-1983 in aanmerking genomen" —, volstrekt ondubbelzinnig is geformuleerd. De mogelijkheid om op overeenkomstige wijze een referentiejaar vóór die periode te kiezen, of een hoeveelheid berekend door extrapolatie op basis van de ontwikkeling van de produktie van de betrokkene, is dus uitgesloten. Nu deze bepaling bovendien een afwijking is van de normale berekeningswijze van de referentiehoeveelheden, kan zij enkel restrictief worden uitgelegd. En evenmin meen ik, dat men hier met een beroep op het begrip overmacht kan toestaan wat op grond van een heldere en nauwkeurig geformuleerde tekst resoluut van de hand moet worden gewezen.

4. In de eerste plaats is er een technisch verschil tussen de oplossing die verzoeker voorstaat, en de traditionele gevolgen van overmacht, die hierin bestaan, dat de betrokkene gevrijwaard blijft van de consequenties van het feit dat hij een verplichting niet is nagekomen. Hieraan herinnerde advocaat-generaal Capotorti in zijn conclusie in zaak 68/77 [3], die door het Hof werd gevolgd [4]:

„Zoals wij weten, betekent overmacht in de zin van de nationale rechtsstelsels in de regel dat een algemeen rechtsvoorschrift particulieren... ontslaat van de gehoudenheid tot nakoming van bepaalde verplichtingen of geboden...".

* Vertaald uit het Frans.

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

2 — De prejudiciële vraag betreft eveneens artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1371/84; deze bepaling behelst evenwel slechts een aanvulling van de lijst van situaties op grond waarvan een ander referentiejaar in aanmerking kan worden genomen. Zo gezien, lijkt deze bepaling dan ook geen bijzonder uitleggingsprobleem op te leveren.

3 — IFG/Commissie, Jurispr. 1978, blz. 353.

4 — Arrest van 14 februari 1978, Jurispr. 1978, blz. 353, r. o. 11.

In casu is het verzoeker er evenwel niet om te doen de niet-uitvoering van een verplichting te rechtvaardigen, doch te bewerkstelligen dat wordt uitgegaan van een ander dan het krachtens de regeling in aanmerking te nemen referentiejaar.

5. Van belang is vooral, dat het verzoeker in het hoofdgeding niet te doen is om overeenkomstige toepassing van de betrokken bepalingen, maar om het bewilligen van de enige oplossing die volgens hem precies rekening houdt met zijn bijzondere situatie. Van het Hof wordt dus verlangd dat het als het ware een bepaling „verzint", die volkomen los staat van de uitdrukkelijke wil van de wetgever.

6. Welke uitleggingsmethode men ook kiest, de hier voorgestelde werkwijze valt natuurlijk niet te billijken. De rechtsregel moge flexibel zijn, hij is niet in die mate vervormbaar dat een uitlegging mogelijk zou zijn die wel haar verklaring, doch niet haar legitimatie in de billijkheid vindt.

7. In de loop van de schriftelijke behandeling en ter terechtzitting zijn diverse bepalingen van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84 ter sprake gebracht, die de mogelijkheid bieden om extra dan wel specifieke hoeveelheden toe te kennen, of — conform artikel 4 bis — hoeveelheden over te dragen naar andere gebieden.

8. Dat zulke mogelijkheden in situaties zoals die van verzoeker in het hoofdgeding een praktische oplossing kunnen bieden, is evident, te meer omdat daaruit de bedoeling van de Raad blijkt om „rekening te houden met de bijzondere situatie van bepaalde producenten" [5], en zelfs om „de communautaire regeling... te versoepelen". [6] Vanzelfsprekend is het niet de taak van het Hof om uit te maken, of de betrokkene in aanmerking komt voor die maatregelen. Wel zal de nationale rechter bij het onderzoek van dit punt rekening moeten houden met 's Hofs arrest van 25 november 1986 [7], waarin het heet dat de Lid-Staten, wanneer zij bij de uitvoering van de betrokken regeling de keuze hebben uit verschillende wijzen van toepassing, het discriminatieverbod moeten eerbiedigen. Weliswaar ging het in die zaak om een algemene maatregel, namelijk de keuze van het referentiejaar, maar een andere oplossing is evenmin mogelijk wanneer het om individuele maatregelen gaat. In dit verband verklaarde het Hof in zijn arrest van 27 september 1979, dat „elke autoriteit die belast is met de toepassing van de communautaire verordeningen, gehouden is de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht te eerbiedigen". [8] Ik sluit mij dan ook aan bij de zienswijze van de Raad, dat de omstandigheid dat de Lid-Staten de keuze hebben tussen verschillende wijzen van aanpassing van de individuele quota, hen niet ontslaat van de naleving van het discriminatieverbod. Mijns inziens staat het aan de rechter a quo om waar nodig toe te zien op de eerbiediging van dit verbod.

9. Gelet evenwel op het antwoord dat op de strikt geformuleerde eerste vraag moet worden gegeven, dienen wij thans over te gaan tot toetsing van de geldigheid van de litigieuze bepaling aan artikel 39, lid 1, sub a en b, EEG-Verdrag. De daarbij te hanteren criteria zijn uiteengezet in 's Hofs arresten van 24 oktober 1973 [9] en 20 oktober 1977 [10]:

5 — Derde overweging van de considerans van verordening nr. 857/84.

6 — Tweede overweging van de considerans van verordening nr. 590/85 van 26 februari 1985 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB 1985, L 68, blz. 1).

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

8 — Zaak 230/78, Eridania, Jurispr. 1979, blz. 2749.

9 — Zaak 5/73, Balkan, Jurispr. 1973, blz. 1091, r. o. 24.

10 — Zaak 29/77, Roquette, Jurispr. 1977, blz. 1835, r. o. 29 en 30.

„Overwegende met betrekking tot de rechtsgeldigheid van de basisverordening, dat in artikel 39 van het Verdrag verscheidene doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden opgesomd;

dat de instellingen van de Gemeenschap bij het toewerken naar die doelstellingen voortdurend ervoor moeten zorgen mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen, en, in voorkomend geval, aan deze of gene ervan tijdelijk voorrang moeten verlenen overeenkomstig de eis van de economische gegevenheden of omstandigheden met het oog waarop zij hun besluiten nemen."

10. Ongetwijfeld is de regeling van de extra heffing, waarmee herstel van het evenwicht tussen vraag en aanbod op de zuivelmarkt wordt nagestreefd, gebaseerd op een beperking van de produktie, die gepaard gaat met een stabilisatie van het inkomen van de betrokken landbouwbevolking. Evenzeer staat nochtans vast, dat hiermee een rationele ontwikkeling van de melkproduktie, en zelfs het behoud van een redelijke levensstandaard van de landbouwbevolking wordt nagestreefd. De betrokken bepaling moet in dit totale kader worden beoordeeld en het ware paradoxaal de regeling ongeldig te noemen juist wanneer zij in het belang van de producenten de regels voor de vaststelling van het referentiejaar versoepelt.

11. Ofschoon de rechter deze middelen niet uitdrukkelijk noemt, heeft verzoeker schending van het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel gesteld. De Commissie van haar kant geeft in overweging, de regeling te toetsen aan artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, en komt op basis daarvan overigens tot de conclusie, dat de verordening geldig is.

12. Opdat het antwoord van het Hof in dit opzicht, en gelet op de redenering die ten grondslag ligt aan de voorgelegde vragen, een nuttige leidraad zou zijn, stel ik voor, de litigieuze bepaling te toetsen aan artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag. Zoals bekend, bevat deze bepaling een algeheel verbod van discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap en voorziet zij in de vaststelling van de maatregelen die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te bereiken; deze laatste formulering wordt algemeen gezien als een toepassing van het evenredigheidsbeginsel op deze materie.

13. Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, wil ik er in de eerste plaats op wijzen, dat het de Raad met de betrokken bepaling er juist om te doen was de ongerechtvaardigde starheid te vermijden van een stelsel dat de keuze van een ander referentiejaar a priori uitsluit. Iedereen zal het erover eens zijn, dat dit duidelijk een toepassing is van het evenredigheidsbeginsel. Andere oplossingen waren ongetwijfeld ook mogelijk geweest. Zo heeft de Commissie ooit voorgesteld, de keuzemogelijkheid van de producenten uit te breiden tot het jaar 1980. Daarbij mag men evenwel niet uit het oog verliezen, dat iedere verruiming van de keuzemogelijkheid ernstige nadelen heeft. Zo bestaat het gevaar dat producenten een referentiejaar kiezen dat niet zozeer representatief is als wel een jaar met een extra grote produktie. Gezien het grote aantal producenten in de Gemeenschap, dient men de consequenties daarvan niet te onderschatten.

14. De gemeenschapswetgever moet de betrokken belangen in evenwicht zien te brengen. De bijzondere situatie van één producent kan geen gevolgen hebben voor de geldigheid van de gewraakte bepaling, nu deze juist bedoeld is om gestalte te geven aan het evenredigheidsbeginsel. In zijn arrest van 24 oktober 1973 [11] verklaarde het Hof:

11 — Zaak 5/73, reeds aangehaald.

„dat de instellingen in de uitoefening van hun bevoegdheden weliswaar ervoor moeten waken aan de deelnemers aan het economisch verkeer zwaardere lasten op te leggen dan nodig om de door de overheid te realiseren doeleinden te bereiken, doch dat daaruit niet volgt dat deze verplichting moet worden afgemeten aan de *bijzondere situatie van een bepaalde groep deelnemers.*" [12]

15. Schending van het non-discriminatiebeginsel onderstelt een verschillende behandeling op basis van willekeurige criteria. De producenten een keuze biedend binnen de periode 1981-1983, mocht de Raad ervan uitgaan, dat deze mogelijkheid de producenten statistisch een representatieve hoeveelheid verzekerde. In ieder geval blijkt, dat zulk een keuzemogelijkheid geenszins de grenzen overschrijdt die het Hof in zijn arrest van 29 oktober 1980 heeft getrokken [13]:

„Wanneer de Raad bij de uitvoering van het landbouwbeleid der Gemeenschap een complexe economische situatie heeft te evalueren, geldt zijn discretionaire bevoegdheid niet slechts de aard en draagwijdte der vast te stellen bepalingen, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling der basisgegevens, onder meer in dier voege dat de Raad in voorkomende gevallen zijn oordeel op globale vaststellingen mag baseren."

Het Hof heeft zijn toezicht dan ook beperkt tot gevallen van kennelijke dwaling, misbruik van bevoegdheid of kennelijke overschrijding van de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid.

16. Uit een en ander blijkt, dat de gemeenschapswetgever niet verplicht kan zijn om een oplossing op maat te voorzien voor alle onverwachte gevallen en bijzondere situaties. Dit is overigens de strekking van een ander arrest van het Hof, van 29 oktober 1980 [14], in een zaak waarin de verzoeker opkwam tegen discriminatie bij de vaststelling van quota, waarbij geen rekening zou zijn gehouden met het feit dat bepaalde isoglucoseproducenten hun investeringen vrijwillig hadden beperkt. Naar aanleiding daarvan overwoog het Hof:

„Aan de Raad kan... niet worden verweten dat hij de commerciële beleidskeuzen en het interne beleid der onderscheiden ondernemingen geen recht zou hebben doen wedervaren, toen hij, om te voorkomen dat een ongecontroleerde isoglucoseproduktie het suikerbeleid van de Gemeenschap zou doorkruisen, maatregelen van algemeen belang had te nemen."

Voor de onderhavige situatie stel ik, onder verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Roemer in zaak 73/69 [15], een overeenkomstige oplossing voor:

„... men dient... te bedenken dat het bestaan van een rechtsbeginsel volgens hetwelk een door de overheid getroffen regeling betrokkenen steeds in dezelfde positie moet brengen als waarin zij zónder overmacht zouden hebben verkeerd, niet kan worden aangetoond..."

12 — R. o. 22, cursivering van mij.
13 — Zaak 138/78, Roquette, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 25.
14 — Zaak 139/79, Maïzena, Jurispr. 1980, blz. 3393, r. o. 30.
15 — Oelmann, arrest van 24 juni 1970, Jurispr. 1970, blz. 467.

17. Mitsdien geef ik het Hof in overweging voor recht te verklaren:

„Artikel 3, lid 1, sub 3, van verordening nr. 857/84 staat eraan in de weg, dat in het geval van een producent wiens produktie gedurende de gehele periode 1981-1983 door een buitengewone situatie aanmerkelijk is beïnvloed, wordt uitgegaan van de produktie van een jaar vóór die periode dan wel van een theoretische, door extrapolatie berekende hoeveelheid; deze oplossing verzet zich geenszins tegen een bijzonder onderzoek van de situatie van betrokkene in het licht van andere bepalingen van de gemeenschapsregeling, aan de voorwaarden waarvan hij eventueel voldoet.

Bij het onderzoek van bedoelde regeling is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten."