ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
20 juni 2002 *

In zaak C-313/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de High Court (Ierland), in het aldaar aanhangig geding tussen

Gerard Mulligan,

Tim O'Sullivan,

Tom Power,

Hugh Duncan

en

Minister for Agriculture and Food,

Ireland,

Attorney General,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging 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 (PB L 405, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1560/93 van de Raad van 14 juni 1993 (PB L 154, blz. 30),

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: N. Colneric, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann en V. Skouris (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power en H. Duncan, vertegenwoordigd door J. O'Reilly en G. Hogan, SC, en door S. Woulfe, BL, geïnstrueerd door O. Ryan-Purcell, solicitor,

— de Minister for Agriculture and Food, Ireland en de Attorney General, vertegenwoordigd door M. Finlay en F. McDonagh, SC, geïnstrueerd door M. A. Buckley, Chief State Solicitor,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Oliver en K. Fitch als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power en H. Duncan, vertegenwoordigd door G. Hogan en S. Woulfe; de Minister for Agriculture and Food, Ireland en de Attorney General, vertegenwoordigd door N. Hyland, BL, en de Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en K. Fitch, ter terechtzitting van 28 maart 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juli 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 30 juli 1999, ingekomen ter griffie van het Hof op 18 augustus daaraanvolgend, heeft de High Court krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging 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 (PB L 405, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1560/93 van de Raad van 14 juni 1993 (PB L 154, blz. 30).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen G. Mulligan, T. O'Sullivan, T. Power en H. Duncan enerzijds en de Minister for Agriculture and Food, Ireland en de Attorney General anderzijds, over de geldigheid van een beslissing van de Minister for Agriculture and Food (hierna: „minister"), inhoudende dat in geval van verkoop of verhuur van een melkbedrijf een gedeelte van de aan dat bedrijf toegewezen referentiehoeveelheid wordt toegevoegd aan de nationale reserve door middel van een inhoudingsmaatregel („clawback").

Juridisch kader

De communautaire regelgeving

3 In 1984 is wegens het voortdurende gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod in de melksector een stelsel van extra heffingen op melk ingevoerd bij verordening (EEG) 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 zuivelproducten (PB L 90, blz. 10). Volgens artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 (PB L 148, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening nr. 856/84, is een extra heffing verschuldigd over de hoeveelheden melk die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden.

4 Dit stelsel van extra heffingen, dat aanvankelijk is ingevoerd voor de periode tot 1 april 1993, is bij verordening nr. 3950/92 verlengd tot 1 april 2000.

5 Bij artikel 4 van verordening nr. 3950/92 is het individuele quotum voor elke producent vastgesteld. Lid 1 van dit artikel bepaalt:

„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 de regeling van de nationale reserve, zoals aanvankelijk voorzien in artikel 5 van 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 nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 13), gehandhaafd. Dienaangaande kan in de dertiende overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92 worden gelezen 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 vastgestelde situaties; dat hij daarom, met name in geval van lineaire verlaging van alle referentiehoeveelheden, hoeveelheden in de nationale reserve moet kunnen storten".

7 Artikel 5 van verordening nr. 3950/92, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1560/93 (hierna: „verordening nr. 3950/92"), bepaalt:

„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, [tweede en derde] alinea.

Onverminderd artikel 6, lid 1, worden de referentiehoeveelheden die ter beschikking staan van de producenten die gedurende een periode van twaalf maanden geen melk of andere zuivelproducten in de handel hebben gebracht, gevoegd bij de nationale reserve en kunnen deze overeenkomstig de eerste alinea opnieuw worden toegewezen. Wanneer de producent de productie van melk of andere zuivelproducten hervat binnen een door de lidstaat vast te stellen termijn, wordt hem uiterlijk op de eerste april volgende op de datum van zijn verzoek, een referentiehoeveelheid toegekend overeenkomstig artikel 4, lid 1."

8 Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92, dat betrekking heeft op de verkoop van bedrijven waaraan een quotum is toegekend, bepaalt:

„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.

[...]"

De nationale regelgeving

9 De nationale maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 3950/92 in Ierland waren, ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, opgenomen in de European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 (*Statutory Instrument* 1995, nr. 266; hierna: „Regulations 1995").

10 Krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 voorzag artikel 4 van de Regulations 1995 in regels voor de verkoop, verhuur of overgang door vererving van bedrijven waaraan een melkquotum is toegekend. Dit artikel luidt als volgt:

„1. Onverminderd het bepaalde in de leden 4, 5, 6, 7, 8, 9 en 19 van dit artikel wordt in geval van verkoop, verhuur of overgang door vererving van een bedrijf of een deel daarvan het op dat bedrijf of een deel daarvan beschikbare melkquotum overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt:

mits is voldaan aan de voorwaarden van artikel 6 van deze Regulations.

[...]

19. De minister kan bepalen in welke gevallen van overdracht bedoeld in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 van de Raad een gedeelte van het melkquotum niet meegaat met het bedrijf en wordt toegevoegd aan de nationale reserve.

20. De in lid 19 van deze Regulation bedoelde beslissing wordt getroffen in de vorm van een mededeling die wordt gepubliceerd in een nationaal dagblad."

11 De minister heeft een reeks van beslissingen op basis van deze bepalingen genomen. Met name heeft hij bij mededeling nr. 266/19, gepubliceerd in de

nationale pers op 19 maart 1998, een zogeheten clawback-maatregel vastgesteld, inhoudende dat in geval van verkoop of verhuur van een melkbedrijf een percentage van 20 % van het melkquotum niet meegaat met het bedrijf doch wordt toegevoegd aan de nationale reserve.

12 Mededeling nr. 266/19 en alle eerdere mededelingen betreffende clawback-maatregelen zijn vervangen door mededeling nr. 266/20, die op 4 april 1998 in de nationale pers is gepubliceerd. Laatstgenoemde mededeling handhaafde een clawback van 20 % en was bedoeld om tegemoet te komen aan bepaalde vragen die waren gerezen over de exacte toepassing van de maatregel op transacties die rond 19 maart 1998 waren afgesloten en aan bezwaren die waren geuit in verband met transacties binnen familieverband.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

13 Mulligan, eerstgenoemde verzoeker in het hoofdgeding, is een voormalig zuivelproducent met een melkquotum van 50 915 gallons, dat aan een bedrijf van ongeveer 115 acres te Clonin Rhode in de County of Offaly (Ierland) was gebonden. Wegens een reumatische artritis zag hij zich in april 1998 genoodzaakt zijn bedrijf te verkopen aan een naburig grondeigenaar, O'Sullivan, tweede verzoeker in het hoofdgeding. Door de toepassing van de 20 % clawback op deze transactie werd het bedrijf van Mulligan aan O'Sullivan verkocht voor een bedrag van 438 000 IEP, hetgeen een lagere prijs is dan de reële waarde ervan.

14 Power, de derde verzoeker in het hoofdgeding, is melkproducent en eigenaar van 125 acres te Garrynoe Ballingarry Thurles in de County of Tipperary (Ierland). 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 was een aantal potentiële kopers, doch met de publicatie van mededeling nr. 266/20 verdween de door hen getoonde belangstelling en zag Powel zich genoodzaakt zijn melkquotum door middel van een herstructureringsschema voor minder geld over te doen aan de koper van de op zijn bedrijf geproduceerde melk, een coöperatieve zuivelfabriek.

15 Duncan, de vierde verzoeker in het hoofdgeding, 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 (Ierland). 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. Wanneer hij deze eerst enige tijd zou verhuren en vervolgens zou verkopen, liep hij het risico dat de clawback van 20 % tweemaal achtereen zou worden toegepast. 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 toepassing van voornoemde maatregel op zijn bedrijf de prijs daarvan aanzienlijk had gedrukt.

16 De vier verzoekers in het hoofdgeding hebben voor de High Court de geldigheid van de in mededeling nr. 266/20 vervatte beslissing van de minister betwist door een beroep in „judicial review" in te stellen waarin zij vragen om herstel in de oude toestand („consequential relief"), daaronder begrepen schadevergoeding en rente.

17 In deze juridische en feitelijke context heeft de High Court besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„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 clawback of een soortgelijke verminderingsmethode?

2) Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag, gelden dan 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 indien 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?"

De eerste vraag

18 De eerste vraag van de verwijzende rechter komt erop neer of de lidstaten, wanneer zij krachtens artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 bepalen op welke wijze de op een melkbedrijf beschikbare referentiehoeveelheden in geval van verkoop of verhuur met dat bedrijf zullen worden overgedragen, overeenkomstig voormelde bepaling kunnen voorzien dat een gedeelte van deze referentiehoeveelheden niet zal worden overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt, maar in plaats daarvan aan de nationale reserve zal worden toegevoegd door middel van een inhoudingsmethode („clawback").

19 Verzoekers in het hoofdgeding stellen dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 in het licht van de tweede en de derde overweging van de considerans aldus moet worden uitgelegd, dat de lidstaten aan deze bepaling niet de bevoegdheid ontlenen een inhoudingsmaatregel of soortgelijke methode van korting bij de overdracht van een bedrijf vast te stellen. Het in de eerste alinea, eerste volzin, van voornoemde bepaling geformuleerde fundamentele beginsel dat de referentiehoeveelheid aan een bedrijf is gebonden, betekent immers dat de lidstaten zich, bij gebreke van een uitdrukkelijke uitzondering in de verordening op dit beginsel, dienen te onthouden van dergelijke maatregelen, die naar hun aard de referentiehoeveelheid loskoppelen van het bedrijf.

20 Verzoekers in het hoofdgeding merken voorts op dat met de zinsnede „op de wijze die door de lidstaten wordt bepaald" in artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 slechts wordt gedoeld op de details van de toepassing van dit fundamentele beginsel, met andere woorden, de wijze waarop de referentiehoeveelheden met het bedrijf zullen worden overgedragen. Het feit dat de gemeenschapsinstellingen de lidstaten een discretionaire bevoegdheid hebben verleend ter zake van de wijze van overdracht van de referentiehoeveelheden, betekent volgens hen weliswaar dat deze instellingen niet wensten in te grijpen in de uiteenlopende regelingen van de grondeigendom in de lidstaten, doch daarmee wordt de lidstaten nog niet de bevoegdheid verleend om de overdracht van referentiehoeveelheden los te koppelen van de overdracht van het betrokken bedrijf.

21 De laatste volzin van artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92, volgens welke „[h]et gedeelte van de referentiehoeveelheid dat in voorkomend geval niet samen met het bedrijf wordt overgedragen, [...] aan de nationale reserve [wordt] toegevoegd", is volgens verzoekers in het hoofdgeding slechts een beschrijving van een feitelijke situatie. Gelet op de in deze bepaling gebezigde gebiedende wijs („wordt toegevoegd") komt de door de minister voorgestane uitlegging erop neer, dat in elke lidstaat een inhoudingsmaatregel moet worden toegepast, hetgeen niet het geval is.

22 Verzoekers in het hoofdgeding brengen bovendien naar voren, dat de formulering van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 verschilt van die van artikel 7,

lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 857/84, dat in zijn oorspronkelijke redactie uitdrukkelijk vermeldde dat „[d]e lidstaten kunnen bepalen dat een gedeelte van de hoeveelheden wordt toegevoegd aan de in artikel 5 bedoelde reserve". Zij leiden hieruit af dat, bij gebreke van een daartoe strekkende, heldere en expliciete bepaling, verordening nr. 3950/92 de lidstaten niet deze in verordening nr. 857/84 voorziene regelgevende bevoegdheid heeft toegekend.

23 Verweerders in het hoofdgeding stellen dat artikel 7 van verordening nr. 3950/92 de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in het kader van de door de lidstaten te bepalen wijze van overdracht de bevoegdheid verleent om inhoudingsmaatregelen te nemen. Zij beroepen zich hierbij voornamelijk op de normale betekenis van de in deze bepaling gebezigde woorden en in het bijzonder op de eerste alinea, laatste volzin, van het eerste lid. In deze volzin wordt volgens hen duidelijk voorzien dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin een gedeelte van de op een bedrijf beschikbare referentiehoeveelheid niet samen met het bedrijf wordt overgedragen. Wil deze volzin enige betekenis hebben, dan moet de in dat artikel gebezigde formulering „op de wijze die door de lidstaten wordt bepaald" ook voorschriften kunnen omvatten krachtens welke een gedeelte van de referentiehoeveelheid niet met het bedrijf wordt overgedragen, maar aan de nationale reserve wordt toegevoegd.

24 Verder merken verweerders in het hoofdgeding tot staving van hun betoog nog op, dat sommige lidstaten (het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken en de Franse Republiek) artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 aldus hebben uitgelegd dat het nemen van inhoudingsmaatregelen is toegestaan. Voorts heeft de Commissie naar aanleiding van de haar door de Ierse autoriteiten meegedeelde Regulations 1995 geen enkele opmerking over de inhoud daarvan gemaakt.

25 De Commissie erkent dat artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 het algemene beginsel verwoordt dat het quotum het bedrijf moet volgen wanneer dit aan een nieuwe producent wordt overgedragen. Zij wijst er echter op dat deze bepaling ook voorziet dat de wijze van overdracht door de lidstaten moet worden bepaald, „rekening houdend met de voor de melkproductie gebruikte opper-

vlakten of met andere objectieve criteria". Voornoemde bepaling voorziet voorts, dat het quotum dat niet met het bedrijf wordt overgedragen, aan de nationale reserve moet worden toegevoegd. Hieruit vloeit volgens de Commissie noodzakelijkerwijs voort dat een lidstaat overeenkomstig deze bepaling een inhoudingsregeling kan invoeren.

26 Met het oog op de uitlegging van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 en meer in het bijzonder de beantwoording van de vraag of de zinsnede „op de wijze die door de lidstaten wordt bepaald" tevens doelt op inhoudingsmaatregelen, zoals die in het hoofdgeding centraal staan, moet allereerst worden herinnerd aan de vaste rechtspraak volgens welke de gehele regeling van de referentiehoeveelheden berust op het aanvankelijk in artikel 7 van verordening nr. 857/84 en van verordening 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), en nadien in artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 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 (zie in die zin arresten van 27 januari 1994, Herbrink, C-98/91, Jurispr. blz. I-223, punt 13, en Le Nan, C-189/92, Jurispr. blz. I-261, punt 12; 23 januari 1997, St. Martinus Elten, C-463/93, Jurispr. blz. I-255, punt 24, en 17 april 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Jurispr. blz. I-1961, punten 17 en 18).

27 Dit betekent dat een referentiehoeveelheid in beginsel slechts wordt overgedragen door de overgang van de gronden van het bedrijf waarvoor zij is toegekend, mits deze overdracht voldoet aan de in artikel 7 van verordening nr. 3950/92 bedoelde vormvoorschrifen en voorwaarden. Met andere woorden, het is op basis van de regeling van de referentiehoeveelheden uitgesloten dat referentiehoeveelheden afzonderlijk worden overgedragen, behoudens de in het gemeenschapsrecht voorziene afwijkingen (zie in die zin arrest EARL de Kerlast, reeds aangehaald, punt 19).

28 Dit beginsel kan echter niet aldus worden uitgelegd dat het de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verbiedt wettelijke en/of bestuursrechtelijke maatregelen vast te stellen, inhoudend dat in geval van overgang van een bedrijf door

verkoop of verhuur een gedeelte van de aan dat bedrijf toegewezen referentiehoeveelheid zal worden toegevoegd aan de nationale reserve.

29 In de eerste plaats volgt uit de formulering van artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92, enerzijds, dat de wijze van overdracht van de referentiehoeveelheid samen met het bedrijf waarvoor zij is toegekend, moet worden bepaald door de lidstaten, en, anderzijds, dat het gedeelte van de aan het bedrijf toegewezen referentiehoeveelheid dat in voorkomend geval niet met het bedrijf wordt overgedragen, aan de nationale reserve wordt toegevoegd. Hieruit volgt dat de communautaire wetgever in elk geval de mogelijkheid heeft voorzien dat in geval van verkoop of verhuur van een melkbedrijf een gedeelte van de aan dat bedrijf gebonden referentiehoeveelheid niet samen met het bedrijf wordt overgedragen.

30 Vervolgens moet worden geconstateerd dat deze uitlegging niet in strijd is met het bijzondere doel dat de communautaire wetgever voor ogen stond met de invoering van het beginsel dat de aan een melkbedrijf gebonden referentiehoeveelheid uitsluitend samen met dat bedrijf wordt overgedragen. Dit beginsel is immers slechts het noodzakelijke uitvloeisel van het fundamentele beginsel dat uit de algemene opzet van de regeling inzake de extra heffing op melk voortvloeit, namelijk dat aan een landbouwer slechts een referentiehoeveelheid kan worden toegewezen wanneer deze de hoedanigheid van melkproducent heeft (zie in die zin arrest van 15 januari 1991, Ballmann, C-341/89, Jurispr. blz. I-25, punt 9). Met andere woorden, het beginsel dat de referentiehoeveelheid slechts wordt overgedragen samen met het bedrijf waarvoor zij is toegewezen, heeft tot doel te verhinderen dat referentiehoeveelheden worden aangewend niet om melk te produceren of in de handel te brengen, maar om hieruit een louter financieel voordeel te halen door de handelswaarde van deze referentiehoeveelheden te gelde te maken.

31 Tot slot volgt uit de dertiende overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92, enerzijds, dat het bestaan van een nationale reserve noodzakelijk is voor de werking van het stelsel van de extra heffing op melk en, anderzijds, dat de communautaire wetgever de lidstaten een vrij ruime beoordelingsvrijheid heeft gelaten bij het bepalen van de wijze waarop zij referentiehoeveelheden in hun

nationale reserve kunnen storten, namelijk door aan te geven dat zij dit „met name" kunnen doen door middel van een lineaire verlaging van alle referentiehoeveelheden. Indien het de bevoegde autoriteiten van de lidstaten is toegestaan hun nationale reserve op een dergelijke wijze te vullen, kan het gebruik van de woorden „met name" alleen maar betekenen dat zij dit ook door middel van andere, minder verstrekkende maatregelen mogen doen, zoals bijvoorbeeld door een inhoudingsmaatregel.

32 Mitsdien moet worden geconcludeerd dat de lidstaten krachtens artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 in beginsel gerechtigd zijn inhoudingsmaatregelen, zoals die welke in het hoofdgeding centraal staan, in hun nationale regelgeving in te voeren.

33 Voor een volledig antwoord aan de verwijzende rechter dient evenwel te worden gepreciseerd, dat deze constatering niet tot de conclusie kan leiden dat de lidstaten bevoegd zijn ongeacht welk type inhoudingsmaatregel in te voeren ongeacht welke omstandigheden. Om te beginnen is namelijk van belang dat, aangezien een nationale maatregel als die waar het in het hoofdgeding om gaat, wordt vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die maatregel niet op zodanige wijze kan worden vastgesteld of toegepast dat de doelstellingen van dit beleid, meer in het bijzonder die van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk, erdoor in gevaar worden gebracht.

34 In de tweede plaats moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die dergelijke maatregelen overeenkomstig artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 vaststellen of toepassen, dit doen op basis van objectieve criteria.

35 In de derde plaats is het vaste rechtspraak dat de lidstaten, wanneer zij volgens de communautaire regelgeving tussen verschillende toepassingswijzen kunnen kiezen, hun discretionaire bevoegdheid dienen uit te oefenen met inachtneming

van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht (arrest van 25 november 1986, Klensch e.a., 201/85 en 202/85, Jurispr. blz. 3477, punt 10).

36 Dit betekent dat een inhoudingsmaatregel, zoals die in het hoofdgeding, moet worden vastgesteld en toegepast met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel (zie in die zin onder meer arrest van 15 februari 1996, Duff e.a., C-63/93, Jurispr. blz. I-569, punt 34). Bovendien moet zij evenredig zijn in verhouding tot het beoogde doel (zie in die zin onder meer arrest van 15 april 1997, Irish Farmers Association e.a., C-22/94, Jurispr. blz. I-1809, punten 30 en 31) en zonder discriminatie worden toegepast (zie in die zin onder meer arrest Klensch e.a., reeds aangehaald, punt 8). Daarnaast moet een dergelijke maatregel de fundamentele rechten eerbiedigen, zoals het eigendomsrecht (zie in die zin onder meer arrest van 24 maart 1994, Bostock, C-2/92, Jurispr. blz. I-955, punten 16 en 20) en de vrijheid van beroepsuitoefening (zie in die zin onder meer arrest van 10 juli 1991, Neu e.a., C-90/90 en C-91/90, Jurispr. blz. I-3617, punt 13).

37 Gelet op de voorgaande overwegingen moet de eerste vraag dan ook aldus worden beantwoord dat de lidstaten, wanneer zij krachtens artikel 7, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3950/92 de wijze bepalen waarop, in geval van verkoop of verhuur van melkbedrijven, de daaraan toegewezen referentiehoeveelheden samen met deze bedrijven worden overgedragen, overeenkomstig voornoemde bepaling kunnen voorzien dat een gedeelte van deze referentiehoeveelheden niet samen met het bedrijf zal worden overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt, doch zal worden toegevoegd aan de nationale reserve door middel van een inhoudingsmaatregel („clawback"). Een dergelijke maatregel moet worden vastgesteld en toegepast:

— zonder de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in het bijzonder van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk, in gevaar te brengen;

— op basis van objectieve criteria;

— in overeenstemming met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, zoals met name het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van eerbiediging van de fundamentele rechten.

De tweede en de derde vraag

38 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen of het rechtszekerheidsbeginsel, als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, zich ertegen verzet dat een lidstaat met het oog op de vaststelling van nationale inhoudingsmaatregelen krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92, een procedure kiest volgens welke de bevoegde autoriteit door een besluit van algemene strekking wordt gemachtigd die maatregelen vast te stellen bij een administratief bericht dat in een nationaal dagblad moet worden gepubliceerd.

39 Verzoekers in het hoofdgeding stellen, dat indien een lidstaat een inhoudingsmaatregel of soortgelijke verminderingsmethode mag invoeren, de met het oog daarop te volgen procedure of in acht te nemen voorschriften onderworpen zijn aan de fundamentele beginselen van gemeenschapsrecht.

40 Volgens verzoekers in het hoofdgeding stroken de in mededeling nr. 266/20 vervatte nationale maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 3950/92 in casu niet met het rechtszekerheidsbeginsel. Zij zijn namelijk onvoldoende duidelijk en stellen de nationale autoriteiten, die overeenkomstig de bepalingen van het gemeenschapsrecht handelen, niet in staat de grenzen van hun bevoegdheid exact te kennen. Evenmin stellen zij particulieren in staat met volledige kennis van de omvang van hun rechten en plichten in de communautaire rechtsorde te handelen. Nog minder kunnen aan de hand daarvan met een redelijke zekerheid de juridische gevolgen van een dergelijke mededeling in een dagblad worden voorzien.

41 Bovendien heeft huns inziens dit type administratief bericht geen enkele basis of rechtsgrondslag in het Ierse recht. Aangezien er geen wettelijke grondslag voor een dergelijk bericht is, kan het niet meer gezag hebben dan een aankondiging of een mededeling van de minister in de nationale pers.

42 In deze omstandigheden zijn verzoekers in het hoofdgeding van mening dat de Ierse regeling van administratieve berichten niet strookt met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de rechten en de verplichtingen van particulieren kunnen worden gewijzigd door een maatregel die in feite veeleer een decreet van de uitvoerende macht is dan een wet of parlementair besluit.

43 Volgens verweerders in het hoofdgeding daarentegen volgt uit punt 34 van het arrest van 27 september 1979, Eridania en Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Jurispr. blz. 2749), dat wanneer een verordening, zoals verordening nr. 3950/92, een lidstaat machtigt tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen, uitsluitend de inhoud van deze nationale uitvoeringsmaatregelen in overeenstemming hoeft te zijn met de inhoud van de gemeenschapsverordening en

met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Volgens hen moet de geldigheid van de nationale procedure die met het oog op de vaststelling van dergelijke maatregelen is gekozen, ongeacht of het om wettelijke dan wel om bestuursrechtelijke maatregelen gaat, worden bepaald in overeenstemming met het publiekrecht en eventueel het constitutionele recht van de betrokken lidstaat.

44 Hoe dan ook achten verweerders in het hoofdgeding de in casu door de minister gevolgde procedure voor het vaststellen van de in het hoofdgeding centraal staande inhoudingsmaatregel niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. In de eerste plaats kan, afgezien van het feit dat de beslissing van de minister een administratieve maatregel is welke uitdrukkelijk is toegestaan door een regeling die in Ierland kracht van wet heeft, geen enkel bezwaar tegen deze wijze van bekendmaking worden aangevoerd, aangezien deze werkwijze ten goede komt van degenen die potentieel door de maatregel worden geraakt. Een beslissing in de vorm van een besluit van algemene strekking zou immers worden bekendgemaakt in de *Iris Oifigiúil*, die door een beperkt publiek wordt gelezen. Voorts heeft de High Court deze praktijk uitdrukkelijk in overeenstemming geoordeeld met de eisen van het Ierse recht. Tot slot hebben beslissingen als die in het hoofdgeding veelal een urgent karakter; zij zouden hoe dan ook elk effect ontberen indien de producenten vooraf van de op handen zijnde invoering van dergelijke maatregelen op de hoogte werden gesteld.

45 Ofschoon de Commissie erkent dat de lidstaten in het kader van de uitvoering van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 procedures moeten kiezen die in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht en inzonderheid met het rechtszekerheidsbeginsel, betoogt zij dat de lidstaten bevoegd zijn maatregelen in de vorm van een mededeling in een nationaal dagblad te nemen wanneer hun nationale recht dit toestaat en op voorwaarde, enerzijds, dat deze mededeling een verbindend karakter heeft en aan de eisen van duidelijkheid en zekerheid voldoet en, anderzijds, dat gelet met name op de verspreiding en het aantal lezers van het betrokken dagblad, de personen waarvoor deze mededeling is bedoeld redelijkerwijs geacht kunnen worden kennis te hebben genomen van de inhoud daarvan. Het is echter aan de nationale rechter om te bepalen of in het hoofdgeding aan deze voorwaarden is voldaan.

46 Dienaangaande zij opgemerkt dat, zoals ook in de punten 35 en 36 van dit arrest in herinnering is geroepen, wanneer de communautaire regelgeving de lidstaten een keuze tussen verschillende toepassingswijzen laat, de lidstaten gehouden zijn hun discretionaire bevoegdheid uit te oefenen met inachtneming van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel.

47 Volgens de rechtspraak inzake dit beginsel moeten de lidstaten de krachtens het gemeenschapsrecht op hen rustende verplichtingen uitvoeren met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan dit beginsel (zie in die zin onder meer arrest van 17 mei 2001, Commissie/Italië, C-159/99, Jurispr. blz. I-4007, punt 32). Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, kunnen niet worden beschouwd als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het gemeenschapsrecht oplegt, aangezien zij de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid laten omtrent de omvang van hun rechten zoals die door het gemeenschapsrecht worden gewaarborgd (zie in die zin met name arresten van 24 maart 1994, Commissie/België, C-80/92, Jurispr. blz. I-1019, punt 20, en 26 oktober 1995, Commissie/Luxemburg, C-151/94, Jurispr. blz. I-3685, punt 18).

48 Inderdaad kan de wijze waarop een aan de lidstaten door de communautaire regelgeving toegekende discretionaire bevoegdheid wordt uitgeoefend, enkel worden geregeld door het publiekrecht van de betrokken lidstaat (arrest Eridania en Società italiana per l'industria degli zuccheri, reeds aangehaald, punt 34). Zoals echter uit de in het voorgaande punt aangehaalde rechtspraak blijkt, kan in voorkomend geval inbreuk worden gemaakt op het rechtszekerheidsbeginsel, als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, niet alleen wegens de inhoud van de door een lidstaat vastgestelde maatregelen, doch ook wegens de procedure of de aard van het wetgevingsinstrument dat deze lidstaat heeft gekozen ter uitvoering van de krachtens de communautaire voorschriften op hem rustende verplichtingen. Immers, de in deze rechtspraak erkende eisen met betrekking tot het dwingende karakter van de door de lidstaten vastgestelde maatregelen en de adequate bekendmaking daarvan hebben nu juist betrekking op de aard van het gekozen wetgevingsinstrument en de procedure die met het oog op de vaststelling daarvan is gevolgd.

49 In casu hebben de door de verwijzende rechter gestelde vragen, zoals die in punt 38 van dit arrest opnieuw zijn geformuleerd, betrekking op twee bijzondere aspecten van de wetgevingsprocedure die is gevolgd met het oog op de vaststelling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde inhoudingsmaatregel, namelijk het feit dat de Regulations 1995 enerzijds de minister een discretionaire beslissingsbevoegheid op dit gebied verleenden en anderzijds toestonden dat de betrokken beslissingen zouden worden genomen in de vorm van een in de nationale pers te publiceren mededeling.

50 Wat het eerste aspect van voornoemde procedure betreft, maakt de enkele omstandigheid dat de bevoegdheid om maatregelen krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92 vast te stellen, bij een nationaal wetgevingsinstrument is gedelegeerd aan een autoriteit van een lidstaat, zoals een minister, als zodanig nog geen inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien een volgens een dergelijke procedure vastgestelde maatregel niet noodzakelijkerwijs bindende werking ontbeert of niet voldoet aan de door voornoemd beginsel gestelde eisen van specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid.

51 Aangaande het tweede aspect van de wetgevingsprocedure volstaat de opmerking, dat het rechtszekerheidsbeginsel weliswaar een adequate bekendmaking van krachtens een communautaire regelgeving vastgestelde nationale maatregelen vereist, doch dat het niet voorschrijft in welke vorm dit dient te geschieden, zoals bijvoorbeeld de bekendmaking van voornoemde maatregelen in het staatsblad van de betrokken lidstaat.

52 Zoals immers uit de in punt 47 van dit arrest aangehaalde rechtspraak volgt, is de reden waarom het rechtszekerheidsbeginsel, als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, een adequate bekendmaking vereist van maatregelen die de lidstaten hebben vastgesteld ter uitvoering van een krachtens het gemeenschapsrecht op hen rustende verplichting, de voor de hand liggende noodzaak, te verzekeren dat de door dergelijke maatregelen geraakte rechtssubjecten in staat zijn de omvang

van hun rechten en verplichtingen op het door het gemeenschapsrecht beheerste gebied te kennen.

53 Hieruit volgt dat een adequate bekendmaking van dien aard moet zijn dat de door de getroffen maatregel geraakte natuurlijke en rechtspersonen worden geïnformeerd over de rechten en verplichtingen die daaruit voor hen voortvloeien. Het is dan ook niet uitgesloten dat een bekendmaking van deze maatregel in de nationale pers aan deze voorwaarde kan voldoen. Het staat echter aan de nationale rechter om op basis van de feitelijke gegevens waarover hij beschikt, te bepalen of dit in het hoofdgeding het geval is.

54 Mitsdien moeten de tweede en de derde vraag aldus worden beantwoord dat het rechtszekerheidsbeginsel, als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, zich niet ertegen verzet dat een lidstaat met het oog op de vaststelling van nationale maatregelen krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92, een procedure kiest volgens welke een wetgevingsinstrument de bevoegde autoriteit, zoals een minister, machtigt die maatregelen te nemen in de vorm van een beslissing. Met betrekking tot de bekendmaking van dergelijke maatregelen vereist voornoemd beginsel dat de door de betrokken maatregelen geraakte natuurlijke en rechtspersonen daardoor worden geïnformeerd over de rechten en verplichtingen die voor hen uit die maatregelen voortvloeien. Het staat aan de nationale rechter om op basis van de feitelijke gegevens waarover hij beschikt, te bepalen of dit in het hoofdgeding het geval is.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de High Court bij beschikking van 30 juli 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Wanneer de lidstaten krachtens artikel 7, lid 1, eerste alinea, 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, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1560/93 van de Raad van 14 juni 1993, de wijze bepalen waarop, in geval van verkoop of verhuur van melkbedrijven, de daaraan toegewezen referentiehoeveelheden samen met deze bedrijven worden overgedragen, kunnen zij overeenkomstig voornoemde bepaling voorzien dat een gedeelte van deze referentiehoeveelheden niet samen met het bedrijf zal worden overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt, doch zal worden toegevoegd aan de nationale reserve door middel van een inhoudingsmaatregel („clawback"). Een dergelijke maatregel moet worden vastgesteld en toegepast:

— zonder de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in het bijzonder van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk, in gevaar te brengen;

— op basis van objectieve criteria;

— in overeenstemming met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, zoals met name het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het non-discriminatiebeginsel en het beginsel van eerbiediging van de fundamentele rechten.

2) Het rechtszekerheidsbeginsel, als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, verzet zich niet ertegen dat een lidstaat met het oog op de vaststelling van nationale maatregelen krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 3950/92, een procedure kiest volgens welke een wetgevingsinstrument de bevoegde autoriteit, zoals een minister, machtigt die maatregelen te nemen in de vorm van een beslissing. Met betrekking tot de bekendmaking van dergelijke maatregelen vereist voornoemd beginsel dat de door de betrokken maatregelen geraakte natuurlijke en rechtspersonen daardoor worden geïnformeerd over de rechten en verplichtingen die voor hen uit die maatregelen voortvloeien. Het staat aan de nationale rechter om op basis van de feitelijke gegevens waarover hij beschikt, te bepalen of dit in het hoofdgeding het geval is.

Colneric Gulmann Skouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 juni 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken