CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 24 september 1998 *

1. De prejudiciële vragen die door het Bundesverwaltungsgericht aan het Hof zijn voorgelegd, hebben betrekking op de communautaire regeling inzake melkquota. Zij betreffen meer bepaald het deel van die regeling dat ingevolge de arresten Mulder [1] en Von Deetzen [2] is vastgesteld, en dat van toepassing is op de producenten van melk en zuivelproducten die voorheen onderworpen waren aan de wettelijke regeling tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en voor de omschakeling van het melkveebestand.

I — De gemeenschapsregeling

2. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten is in 1968 ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 804/68. [3] Aangezien deze markt aanvankelijk werd gekenmerkt door een neiging tot onevenwicht tussen vraag en aanbod, hetgeen leidde tot structurele overschotten, draagt de communautaire regeling het stempel van het streven van de wetgever om de productiestijging af te remmen.

Het stelsel van premies voor het niet in de handel brengen en voor de omschakeling

3. Om die reden bevat verordening (EEG) nr. 1078/77 [4] een aantal maatregelen die strekken tot vermindering van het aanbod. Er is met name een stelsel van premies ingevoerd ten voordele van de landbouwers die voor een periode van vijf jaar afzien van het in de handel brengen van melk en zuivelproducten van hun eigen bedrijf, of voor een periode van vier jaar hun melkveebestand op de rundvleesproductie omschakelen.

Het stelsel van extra heffingen

4. In 1984 werd vastgesteld, dat de melkproductie ondanks de getroffen maatregelen onverbiddelijk bleef stijgen. Aangezien strengere maatregelen zich opdrongen, werd de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten grondig

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Arrest van 28 april 1988 (120/86, Jurispr. blz. 2321).

2 — Arrest van 28 april 1988 (170/86, Jurispr. blz. 2355).

3 — Verordening van de Raad van 27 juni 1968 (PB L 148, blz. 13).

4 — Verordening 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).

gewijzigd door de invoering van het stelsel van extra heffingen, ook het „stelsel van de melkquota" genoemd.

5. Artikel 5 quater van verordening nr. 804/68, ingevoegd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 856/84 [5], heeft een stelsel van extra heffingen ingevoerd, die iedere producent (formule A) of iedere koper (formule B) van koemelk dient te betalen over de hoeveelheden die een jaarlijkse individuele referentiehoeveelheid overschrijden, „melkquotum" genoemd. De Bondsrepubliek Duitsland heeft formule A gekozen.

6. Volgens artikel 5 quater, lid 3, mag de som van de referentiehoeveelheden die zijn toegekend aan de personen die in een lidstaat aan de heffing zijn onderworpen, niet meer bedragen dan een gegarandeerde totale hoeveelheid die in alle lidstaten verschillend is en die gelijk is aan de som van de hoeveelheden melk die in de betrokken lidstaat in het kalenderjaar 1981 zijn geleverd aan bedrijven die melk of andere zuivelproducten bewerken of verwerken, verhoogd met 1 %.

7. De algemene regels inzake de toepassing van de extra heffing zijn neergelegd in verordening (EEG) nr. 857/84. [6] In Duitsland is de referentiehoeveelheid vastgesteld op basis van het jaar 1983. Volgens artikel 2, lid 2, van die verordening kunnen de lidstaten immers bepalen, dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid gelijk is aan de hoeveelheid melk of melkequivalent geleverd of gekocht gedurende het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983, met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd, omschreven gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden.

8. Dat stelsel voorzag niet in de mogelijkheid om een quotum toe te kennen aan producenten die wegens hun deelneming aan het bij verordening nr. 1078/77 ingevoerde tijdelijke niet-leveringsstelsel, in de loop van het referentiejaar voor de toekenning van de quota geen melk hadden geleverd of verkocht (deze producenten worden doorgaans „SLOM-producenten" [7] genoemd).

9. In de arresten Mulder en Von Deetzen (reeds aangehaald) oordeelde het Hof, dat deze regeling, voor zover daarin niet was voorzien in de toekenning van referentiehoeveelheden aan de SLOM-producenten, het gewettigd vertrouwen van deze producenten in de beperktheid van de gevolgen van het stelsel waaraan zij zich hadden onderworpen, schond en bijgevolg ongeldig moest worden verklaard.

5 — Verordening van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 90, blz. 10).

6 — Verordening 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; ook genoemd „litigieuze verordening").

7 — De term „SLOM", van oorsprong uit Nederland, staat voor „Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproductie".

10. Teneinde zich te voegen naar de arresten van het Hof, stelde de Raad verordening (EEG) nr. 764/89 [8] vast. Bij artikel 1 van die verordening werd in verordening nr. 857/84 een artikel 3 bis ingevoegd, dat voorzag in de voorlopige toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid aan bepaalde categorieën producenten die aan niet-leveringsstelsels hadden deelgenomen en die aan bepaalde voorwaarden voldeden.

11. Het eerste en het tweede lid van artikel 3 bis zijn in de arresten Spagl [9] en Pastätter [10] ongeldig verklaard. Het Hof was van oordeel, dat deze bepalingen het gewettigd vertrouwen schonden van de producenten die aan het niet-leveringsstelsel hadden deelgenomen. Enerzijds waren de producenten wier periode van niet-levering vóór 31 december 1983 ten einde liep, zonder geldige reden van de toewijzing van een SLOM-quotum uitgesloten. Anderzijds beperkte lid 2 de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid tot 60 % van de hoeveelheid melk die door de producent was geleverd in de periode van twaalf maanden voorafgaande aan de indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering, dat wil zeggen een vermindering van 40 %, hetgeen buitensporig was in vergelijking met de percentages die op de andere producenten van toepassing waren.

12. Artikel 3 bis, eerste lid, van de litigieuze verordening is gewijzigd bij artikel 1, lid II, sub a, van verordening (EEG) nr. 1639/91 [11] teneinde gevolg te geven aan de arresten Spagl en Pastätter, reeds aangehaald. Een tweede alinea is toegevoegd, krachtens welke de categorie producenten die de specifieke referentiehoeveelheid van artikel 3 bis kunnen genieten, wordt uitgebreid met de producenten wier periode van niet-levering of omschakeling krachtens de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis, is afgelopen in 1983.

13. Artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, luidt als volgt:

„Aan de producent:

— wiens periode van niet-levering of omschakeling krachtens de uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis, is afgelopen in 1983 (...)

of

— (...)

8 — Verordening van 20 maart 1989 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 84, blz. 2).

9 — Arrest van 11 december 1990 (C-189/89, Jurispr. blz. I-4539).

10 — Arrest van 11 december 1990 (C-217/89, Jurispr. blz. I-4585).

11 — Verordening van de Raad van 13 juni 1991 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 150, blz. 35).

wordt voorlopig, op een door hem binnen drie maanden na 1 juli 1991 in te dienen verzoek, onder de hierboven onder a, b en d, vastgestelde voorwaarden een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen."

II — Feiten en nationale procedure

14. In 1981 ontving Wilkens, verzoeker in het hoofdgeding, een premie voor de omschakeling van zijn melkveestapel naar slachtvee.

15. In maart 1983 stelde de Bezirksregierung Hannover bij een onderzoek van het bedrijf onregelmatigheden vast bij het slachten van de melkkoeien. Zij trok het besluit tot toekenning van de omschakelingspremie in en vorderde de reeds betaalde eerste premietermijn, vermeerderd met rente, terug.

16. Het door Wilkens tegen dit besluit ingestelde beroep werd bij vonnis van het Verwaltungsgericht Hannover van 11 september 1985 afgewezen. Zijn hoger beroep tegen dit vonnis werd door het Oberverwaltungsgericht Lüneburg op 26 april 1990 eveneens afgewezen. Beide vonnissen zijn in kracht van gewijsde gegaan.

17. In juni 1989 vroeg Wilkens een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid aan, daar hij de melkproductie wilde hervatten. De Landwirtschaftskammer Hannover bevestigde, dat de wettelijke voorwaarden voor toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid waren vervuld, maar behield zich het recht voor, haar verklaring te herroepen ingeval de op dat ogenblik voor het Oberverwaltungsgericht aanhangige procedure zou leiden tot een verlaging van de premie of van de melkhoeveelheid die zij aan de premieberekening ten grondslag had gelegd.

18. Nadat het arrest van het Oberverwaltungsgericht Lüneburg van 26 april 1990 het besluit tot intrekking van de omschakelingspremie had bevestigd, trok de Landwirtschaftskammer Hannover bij beschikking van 13 juli 1992 haar voorlopige verklaring in. In die omstandigheden kon aan Wilkens geen specifieke referentiehoeveelheid worden toegewezen.

19. Wilkens' beroep tegen het besluit tot intrekking van de verklaring werd door het Verwaltungsgericht Hannover afgewezen; zijn hoger beroep bij het Oberverwaltungsgericht Lüneburg faalde eveneens.

20. Daarop heeft verzoeker in het hoofdgeding beroep tot Revision ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht.

III — De prejudiciële vragen

21. Van oordeel dat de uitkomst van het geding afhangt van de uitlegging en, in voorkomend geval, de geldigheid van artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, van de litigieuze verordening dat de voorlopige toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid lijkt te onderwerpen aan de goede uitvoering van de krachtens verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis tot niet-levering of omschakeling, heeft het Bundesverwaltungsgericht besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Verzet artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1639/91, zich tegen de toewijzing van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid aan producenten, wier premie voor niet-levering of omschakeling wegens niet-nakoming van de aangegane verbintenis is teruggevorderd?

2) Zo ja, is deze regeling dan verenigbaar met de gemeenschapsrechtelijke beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van evenredigheid?"

IV — Het antwoord op de vragen

22. Met zijn eerste vraag wenst het Bundesverwaltungsgericht te vernemen, of een producent die uit hoofde van verordening nr. 1078/77 een verbintenis tot niet-levering of omschakeling [12] is aangegaan, maar die niet langer recht heeft op de overeenstemmende premie omdat hij de bij die verbintenis horende verplichtingen niet is nagekomen, niettemin een specifieke referentiehoeveelheid kan genieten overeenkomstig artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, van de litigieuze verordening, teneinde opnieuw melk in de handel te brengen.

23. Met zijn tweede vraag wenst de nationale rechter van het Hof te vernemen of, indien uit die verordening zou blijken dat de betrokken marktdeelnemer geen recht heeft op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid, de aldus uitgelegde bepalingen in overeenstemming zijn met de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van evenredigheid.

24. De uitlegging van de relevante regeling die ik aan het Hof zal voorstellen, is met name gebaseerd op die beginselen, zodat ik de twee vragen van de verwijzende rechter tezamen zal bespreken.

12 — In deze conclusie moet hierna, ter vereenvoudiging, onder de term „niet-levering" worden verstaan „niet in de handel brengen of omschakeling".

25. Die vragen hebben betrekking op de bepalingen van artikel 3 bis van de litigieuze verordening, die bij verordening nr. 1639/91 zijn ingevoegd, met name om het stelsel van de extra heffing toe te passen op de producenten wier periode van niet-levering in 1983 is afgelopen. Volgens het Bundesverwaltungsgericht is „aan verzoekers verbintenissen uit hoofde van zijn deelneming aan het programma voor niet-levering, door de intrekking van de premietoekenning op 2 maart 1983 een einde gekomen". [13]

26. Zoals de verwijzende rechter terecht heeft opgemerkt [14], zijn de bewoordingen van de toepasselijke tekst geen grote hulp, aangezien deze bepalingen op twee manieren kunnen worden gelezen.

27. De voor de toewijzing van een specifiek quotum gestelde voorwaarde, dat de periode van niet-levering „krachtens de uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis" in 1983 moet zijn afgelopen, kan aldus worden uitgelegd, dat de producent de uit die verbintenis voortvloeiende verplichtingen vooraf moet hebben vervuld. Zelfs indien de aard van de verplichtingen waarvan de schending in de weg zou staan aan de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid, niet gepreciseerd is, zou die uitlegging betekenen, dat het voordeel van het stelsel van de extra heffing afhangt van de nakoming van de in het kader van het niet-leveringsstelsel aanvaarde verbintenis, welke nakoming in casu door het besluit tot intrekking van de aan Wilkens toegekende premie twijfelachtig is.

28. Deze voorwaarde kan evenwel evengoed enkel betekenen, dat de periode van niet-levering in 1983 moet aflopen, zoals wordt gesuggereerd door het doel van de hervorming die de gemeenschapswetgever ertoe heeft gebracht de inhoud van artikel 3 bis te wijzigen. Verordening nr. 1639/91 beoogt immers juist het stelsel van de extra heffing uit te breiden tot de producenten wier periode van niet-levering in 1983 is afgelopen. [15] Volgens deze uitlegging wil de verwijzing naar „de uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis" enkel aanduiden, op welke regeling de betrokken verbintenis is gebaseerd.

29. Voor een antwoord op de gestelde vragen dient derhalve te worden onderzocht, welk doel wordt nagestreefd met de toepasselijke regeling, en meer bepaald met artikel 3 bis van de litigieuze verordening.

30. Zoals ik heb gezegd, beoogt het stelsel van de extra heffing, evenals het stelsel van de niet-levering, de markt van zuivelproducten in de Gemeenschap te saneren. Deze markt wordt gekenmerkt door structurele over-

13 — Punt II, eerste alinea, van de verwijzingsbeschikking.

14 — Ibidem, tweede en derde alinea.

15 — Zie punt 12 van deze conclusie.

schotten ingevolge een gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod. [16]

31. De opeenvolgende regelingen beogen in de eerste plaats het herstel van het evenwicht op de markt van melk en zuivelproducten door de vermindering van het aanbod.

32. Artikel 3 bis van de litigieuze verordening, dat de producenten die een verbintenis uit hoofde van het stelsel van niet-levering hebben aangegaan, het voordeel van het stelsel van de extra heffing wil verlenen, bevindt zich op het kruispunt van de twee stelsels.

33. Het wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om het gewettigd vertrouwen van die categorie producenten te beschermen.

34. Het oorspronkelijke stelsel van de extra heffing hield immers geen rekening met het geval van de producenten die onder het niet-leveringsstelsel vielen en die wegens hun verbintenis tot niet-levering in de loop van het referentiejaar geen melk hadden geleverd.

35. Om de inachtneming van het vertrouwensbeginsel te verzekeren, vulde de gemeenschapswetgever de litigieuze verordening aan met artikel 3 bis, waarin de voorwaarden voor toekenning van specifieke quota aan de betrokken producenten zijn neergelegd.

36. Om de precieze draagwijdte van artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, van de litigieuze verordening te bepalen, moet worden verwezen naar de rechtspraak van het Hof waaruit deze tekst rechtstreeks voortspruit. [17]

37. Het Hof heeft in de arresten Mulder en Von Deetzen (reeds aangehaald) voor recht verklaard, dat „de regeling inzake de extra heffing op melk dergelijke beperkingen meebrengt voor producenten die *ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis* gedurende het referentiejaar *geen melk hebben geleverd*". [18]

38. De toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid lijkt dus zeer duidelijk voorbehouden aan de producenten die uit hoofde van het niet-leveringsstelsel een verbintenis zijn aangegaan en die *daadwerkelijk geen melk of zuivelproducten in de handel hebben gebracht* bij het verstrijken van de periode van hun verbintenis.

16 — Eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1078/77 en eerste en vierde overweging van de considerans van verordening nr. 856/84.

17 — Eerste overweging van de considerans van verordening nr. 764/89.

18 — Punt 25 resp. punt 14. Cursivering van mij.

39. Het in de handel brengen van melk of zuivelproducten door een producent, in strijd met zijn uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis, heeft twee gevolgen.

40. Enerzijds is volgens die verordening, waarvan de termen niet in acht zijn genomen, de niet-leveringspremie uiteraard niet meer gerechtvaardigd.

41. In het arrest Jensen [19] heeft het Hof onderstreept, dat „de rechtsgrondslag voor de toekenning en de definitieve verkrijging van de premie voor het niet in de handel brengen in wezen hierin gelegen is, dat gedurende de gehele periode van vijf jaar daadwerkelijk de betrokken producten niet meer in de handel worden gebracht".

42. Anderzijds behoort de betrokken producent krachtens de litigieuze verordening niet tot de personen die aanspraak kunnen maken op toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid.

43. De personele werkingssfeer van artikel 3 bis omvat kennelijk niet de producenten die hun verbintenis tot niet-levering niet zijn nagekomen. Deze bepaling wil integendeel het gewettigd vertrouwen beschermen van de marktdeelnemers die, uit hoofde van verordening nr. 1078/77, geen melk in de handel hebben gebracht, maar die niet hebben afgezien van het hervatten van de productie en de levering aan het einde van de wettelijke duur van hun verbintenis.

44. Een dergelijke producent kan in verband met de weigering om hem een specifiek quotum toe te kennen, geen beroep doen op het *beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.*

45. Indien het verlies van het recht op de premie het gevolg is van een schending van de verplichting tot niet-levering, is het vertrouwen dat de betrokkene in de beperktheid van de gevolgen van het stelsel waaraan hij zich aanvankelijk heeft onderworpen, te weten het slechts voor een bepaalde duur geldende verbod van het in de handel brengen van melk en zuivelproducten en de latere mogelijkheid om de levering te hervatten, zonder voorwerp: het leveringsverbod is miskend en de vraag van het hervatten van de verkoop doet niet meer ter zake, aangezien dit reeds is gebeurd.

46. De weigering om een specifiek quotum toe te kennen, vormt in dat geval geen sanctie. De Commissie heeft terecht opgemerkt, dat zowel de intrekking van de premie als de weigering een specifiek quotum toe te kennen slechts de juridische gevolgen zijn van de toepassing van een wettelijk stelsel. Volgens diezelfde logica meen ik, dat wanneer niet is

19 — Arrest van 22 september 1988 (199/87, Jurispr. blz. 5045, punt 30). Zie, meer recentelijk, arrest van 6 juni 1996, Ecroyd (C-127/94, Jurispr. blz. I-2731, punt 48).

voldaan aan de voorwaarden die bij een regeling aan de toekenning van een recht zijn gesteld, de weigering om dat recht toe te kennen niet als een sanctie kan worden gekwalificeerd, maar gewoon moet worden beschouwd als het gevolg van de afbakening van de werkingssfeer van het betrokken stelsel. [20]

47. De betrokken producent bevindt zich in dezelfde situatie als een marktdeelnemer die, aangezien hij niet heeft gekozen voor de krachtens verordening nr. 1078/77 toegekende premies, zijn productie of de levering van melk of zuivelproducten nooit heeft stopgezet.

48. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, is een dergelijke producent onderworpen aan het gemene rechtsstelsel van de extra heffing, neergelegd in artikel 5 quater, lid 1, van verordening nr. 804/68 en in artikel 2 van de litigieuze verordening, die voorzien in de toekenning van een referentiehoeveelheid gelijk aan de hoeveelheid melk of melkequivalent die gedurende het referentiejaar is geleverd, met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de voor elke lidstaat vastgestelde gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden.

49. Ik sluit me ook aan bij de stelling van de Commissie, dat de gebrekige producent slechts naar verhouding van de hoeveelheden melk die hij in de handel heeft gebracht van toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid wordt uitgesloten.

50. De Commissie heeft erop gewezen, dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in staat moeten zijn om de hoeveelheden melk die aldus op de markt zijn gebracht, in elk geval afzonderlijk precies te bepalen. Deze noodzaak vloeit mijns inziens voort uit het vereiste van een doeltreffende uitvoering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, waarvoor cijfermateriaal moet worden verzameld.

51. Die noodzaak wordt ook gerechtvaardigd door de toepassing van het *evenredigheidsbeginsel.* Krachtens dat beginsel dient een bepaling van gemeenschapsrecht geschikt te zijn voor de verwezenlijking van het beoogde doel, zonder verder te gaan dan wat noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel.

52. Niet kan worden betwist, dat artikel 3 bis, waar het de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid aan producenten die in strijd met hun verbintenis melk in de handel hebben gebracht, verbiedt, zijn oorspronkelijke doel bereikt, dat erin bestaat de producenten die uit hoofde van een dergelijke verbintenis alle leveringen hebben gestaakt, in staat te stellen hun productie te hervatten.

20 — Zie de uiteenzettingen van advocaat-generaal Jacobs over het begrip sanctie in het gemeenschapsrecht, inz. over de te ruime uitlegging die daaraan soms wordt gegeven, in zijn conclusie bij het arrest van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383), met name in punt 30.

53. De door mij voorgestelde uitlegging lijkt niet in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel, voor zover de evaluatie van het specifiek quotum, en derhalve de eventuele weigering ervan, strikt in verhouding staat tot de hoeveelheid melk die de producent in strijd met zijn verbintenis in de handel heeft gebracht.

54. De door de Raad voorgestelde uitlegging, volgens welke een producent ook bij een gedeeltelijke niet-nakoming van zijn verbintenis het recht op een specifiek quotum volledig verliest, zou mijns inziens het evenredigheidsbeginsel evenwel niet miskennen. Deze uitlegging wordt eenvoudigweg ingegeven door een ander streven, dat gebaseerd is op het afschrikkend effect van de weigering die de producent zich op de hals haalt. Maar in dat geval zou artikel 3 bis, eerste lid, tweede alinea, dat dan van aard verandert, een echte sanctie invoeren. Een dergelijke uitlegging is naar mijn mening evenwel in strijd met de vereisten van de rechtszekerheid en met het afschrikkend doel van deze bepaling, aangezien de betrokken tekst vaag blijft over de draagwijdte van de gevolgen van de schending.

55. Dit is een reden te meer om een beperking van het specifiek quotum in verhouding tot de niet-nakoming van de verbintenis tot niet-levering te aanvaarden.

56. Het op de in gebreke gebleven producent toepasselijke stelsel is niet altijd even gemakkelijk vast te stellen, zoals blijkt uit de formulering van de vraag van de verwijzende rechter. Deze rechter verwijst naar de gevolgen voor de producenten van de verplichting tot terugbetaling van de premie in geval van niet-nakoming van hun verbintenis, *zonder de aard van de verweten schending te preciseren.*

57. De vraag rijst derhalve, of een andere niet-nakoming dan de schending van de verplichting tot niet-levering strikt genomen, op dezelfde wijze zou kunnen leiden tot uitsluiting van toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid. [21]

58. Het Hof heeft in het arrest Drewes [22] gepreciseerd, dat in geval van niet-inachtneming van de formaliteiten van merking en registratie van de dieren, waardoor onmogelijk kan worden bewezen dat de dieren voor het voorgeschreven gebruik zijn aangewend, het recht op de premie ingevolge verschillende bepalingen van verordening (EEG) nr. 1307/77 [23] verviel.

59. Aangezien dit arrest is gewezen tijdens de exclusieve gelding van verordening nr. 1078/77, werpt het geen licht op de

21 — Een verbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 omvat voor de producent immers niet alleen de verplichting om gedurende de periode van het niet in de handel brengen, geen melk of zuivelproducten afkomstig van zijn bedrijf te leveren, maar bijvoorbeeld ook de verplichting om zijn melkveebestand niet in pacht te geven en het niet tegen betaling of gratis aan derden toe te vertrouwen, of de verplichting om zijn melkveebestand niet van de hand te doen behalve voor slachting of voor uitvoer.

22 — Arrest van 18 april 1989 (358/87, Jurispr. blz. 891, punten 23 e. v.).

23 — Verordening van de Commissie van 15 juni 1977 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het premiestelsel voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelproducten en voor de omschakeling van het melkveebestand.

gevolgen voor de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid van het verlies van het recht op de premie wegens andere redenen dan het niet in de handel brengen zelf.

60. In het arrest Ecroyd (reeds aangehaald) had een van de gestelde vragen daarentegen juist betrekking op de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid in geval van een dergelijke niet-nakoming.

61. Niemand betwistte de daadwerkelijke nakoming door de landbouwer van de door zijn voorganger aangegane verbintenis om gedurende de periode van niet-levering geen melk of zuivelproducten in de handel te brengen. [24] In het geding was het feit dat de opvolger op een landbouwbedrijf geen verbintenis was aangegaan om de door zijn voorganger aangegane verplichtingen verder na te komen. Het Hof was van oordeel, dat „het niet aanvaardbaar [is] om het feit dat de [exploitant] een eenvoudige formaliteit als [deze] niet heeft vervuld, tot gevolg te laten hebben dat hij van de regeling tot niet-levering wordt uitgesloten, zoals het geval zou zijn indien hij de niet-leveringsverbintenis in feite niet was nagekomen". [25]

62. Het voegde daaraan toe, dat „de aanvraag van [de producent] om toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid niet mocht worden afgewezen op grond dat zij zich niet schriftelijk ertoe had verbonden de door haar voorgangster aangegane verplichtingen verder na te komen". [26]

63. Het arrest Ecroyd bevestigt mijns inziens de stelling dat het bewijs van de niet-levering volstaat om de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid te rechtvaardigen, zelfs wanneer andere vereisten niet in acht zijn genomen.

64. De omstandigheid dat het gaat om uit de litigieuze verordening voortvloeiende rechten en verplichtingen van een exploitant van een landbouwbedrijf, die een producent opvolgt welke tot het niet-leveringsstelsel is toegelaten, staat niet in de weg aan de toepassing van 's Hofs oplossing op een situatie waarin de betrokkene vanaf het begin deze rechten en verplichtingen had of daarop aanspraak maakte.

65. Zowel in het ene als in het andere geval rust de verplichting tot niet-levering op de exploitant van dat ogenblik, en de bijzonderheid die in het arrest Ecroyd voortvloeit uit de overdracht van het bedrijf, met name de verplichting voor de opvolger zich schriftelijk te verbinden tot het verder uitvoeren van de door zijn voorganger aangegane verbintenissen, werd niet voldoende belangrijk geacht om te rechtvaardigen, dat de niet-nakoming van die verplichting tot intrekking van de premie en tot weigering van toekenning van

24 — Punt 49.
25 — Ibidem, punt 50.
26 — Ibidem, punt 51.

een specifieke referentiehoeveelheid zou leiden.

66. Om die reden zou kunnen worden betoogd, dat de miskenning van een andere verplichting dan voornoemde, naast het verlies van de premie ook de weigering van een specifiek quotum zou kunnen wettigen, zoals bijvoorbeeld de verplichting om zijn melkveebestand niet van de hand te doen behalve voor slachting of voor uitvoer. [27]

67. De niet-nakoming van dat soort verplichtingen, die reeds wordt geregeld door het stelsel van verordening nr. 1078/77 dat in een dergelijk geval de terugbetaling van de betaalde bedragen mogelijk maakt, kan mijns inziens evenwel niet worden gelijkgesteld met de schending van de verplichting tot niet-levering. Het bewijs van de niet-nakoming van die verplichtingen volstaat immers niet om aan te tonen dat er daadwerkelijk melk of zuivelproducten zijn geleverd, hetgeen om de voornoemde redenen zou volstaan om de weigering van toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid te rechtvaardigen.

68. Ik kan mij evenmin aansluiten bij het standpunt — dat door het arrest Ecroyd lijkt te worden verdedigd — dat er een noodzakelijk verband bestaat tussen de toekenning of het behoud van een premie voor het niet in de handel brengen en de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid.

69. Het behoud van de premie zou automatisch betekenen dat de weigering van toekenning van het gevraagde quotum ongegrond is, en omgekeerd zou de intrekking van de premie in de weg staan aan de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid.

70. In werkelijkheid was het Hof blijkbaar van oordeel, dat de niet-inachtneming van de litigieuze formaliteit die ten grondslag lag aan het arrest Ecroyd, de intrekking van de premie noch de weigering van het specifiek quotum kon rechtvaardigen, hetgeen verklaart waarom deze twee maatregelen geldig zijn bevonden.

71. Ik denk, dat dit niet noodzakelijk in alle omstandigheden zo zal zijn, juist wegens het met artikel 3 bis nagestreefde doel.

72. Behoudens wanneer de niet-nakoming door de exploitant van zijn uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis bestaat in de schending van de verplichting tot niet-levering, leidt het verlies van het recht op de premie voor het niet in de handel brengen niet noodzakelijk tot de weigering van toekenning van een specifiek quotum.

73. Er zij aan herinnerd, dat dit verlies het ondubbelzinnig uit de regeling van verorde-

27 — In casu lijken bezwaren van die aard althans voor een deel ten grondslag te liggen aan de besluiten die Wilkens voor de rechter betwist. Ik wil bovendien opmerken, dat het slagen van het middel van de Landwirtschaftskammer Hannover, ontleend aan de schending van deze verplichting, net zoals het slagen van de andere middelen het gevolg lijkt te zijn geweest van de toepassing van de regels inzake de bewijslast.

ning nr. 1078/77 voortvloeiende [28] wettelijke gevolg is van de mogelijke schending van een van de vele verplichtingen die daaraan verbonden zijn, waaronder de verplichting tot niet-levering.

74. Het stelsel van artikel 3 bis heeft een ander doel dan het waarborgen van de daadwerkelijke toepassing van die regeling. Het kan enkel tot doel hebben de producenten die hun leveringen hebben geschorst, in staat te stellen deze na afloop van de wettelijke periode krachtens de litigieuze verordening te hervatten. Indien niet alleen een premie maar ook een specifiek quotum wordt geweigerd hoewel er geen levering is vastgesteld, dan komt dit neer op een poging tot het invullen van de leemte van artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, waarbij dit doel wordt miskend. Aldus zou de producent die zijn verplichting tot niet-levering in acht heeft genomen, het recht op het hervatten van zijn productie worden ontzegd om redenen die niet rechtstreeks verbonden zijn met de vermindering van de overschotten.

75. Het lijkt mij bovendien redelijk, dat de weigering van toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid enkel gebaseerd kan zijn op het verval van het recht op de premie voor het niet in de handel brengen, wanneer het verval zelf het gevolg is van een duidelijk vaststaande schending van de verplichting tot niet-levering.

76. Wat meer in het bijzonder de zaak van het hoofdgeding betreft, kan op basis van de stukken niet met zekerheid worden vastgesteld op welke aan Wilkens aangerekende feiten de bevoegde nationale autoriteiten zich hebben gebaseerd om de premie voor het niet in de handel brengen in te trekken en bijgevolg geen specifiek quotum toe te kennen.

77. De verwijzende rechter erkent, dat uit het bestreden arrest niet blijkt dat verzoeker het verbod op het produceren van melk heeft geschonden, en dat de Landwirtschaftskammer Hannover dit evenmin beweert. [29] Wilkens betoogt, dat hem niet is verweten dat hij gedurende de omschakelingsperiode melk bleef produceren. [30] Volgens de Raad heeft Wilkens daarentegen niet bewezen dat hij de verplichting om gedurende die periode geen zuivelproducten te leveren, is nagekomen. [31]

78. Volgens de verwijzende rechter heeft de Landwirtschaftskammer Hannover de intrekking van de voorlopige verklaring waarin werd vastgesteld dat aan de voorwaarden voor toekenning van een specifiek quotum was voldaan, gerechtvaardigd op grond van de terugvordering van de premie voor het niet in de handel brengen. [32]

28 — In het arrest Jensen (reeds aangehaald) heeft het Hof gezegd: „Uit de bewoordingen van de betrokken bepalingen [met name verordening nr. 1078/77] *blijkt duidelijk, dat wanneer de uit de premieregeling voortvloeiende verplichtingen niet worden nageleefd*, het betaalde premiebedrag (...) moet worden terugbetaald (...)" (punt 27, cursivering van mij).

29 — Punt II, derde alinea, van de verwijzingsbeschikking.

30 — Punt 1, lid 1, van zijn schriftelijke opmerkingen.

31 — Punt 6, lid 2, van de schriftelijke opmerkingen van de Raad.

32 — Punt I, vierde alinea, van de verwijzingsbeschikking.

79. Mijns inziens staat het niet aan het Hof om de elementen te onderzoeken die ten grondslag liggen aan de intrekking van de premie of aan de weigering om verzoeker een specifiek quotum toe te kennen.

80. Het is aan de rechter bij wie de zaak van het hoofdgeding aanhangig is, om met de hem door zijn nationaal recht verleende middelen te onderzoeken en te bepalen op grond van welke omstandigheden kan worden vastgesteld of juist uitgesloten, dat Wilkens zijn verplichting tot niet-levering heeft geschonden, en wat de precieze draagwijdte van die schending is, teneinde er in het licht van de door mij geopperde richtlijnen conclusies uit te trekken inzake de geldigheid van de weigering van een specifieke referentiehoeveelheid.

Conclusie

81. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Bundesverwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, 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 (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1639/91 van de Raad van 13 juni 1991, moet aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen de voorlopige toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid aan een producent die bij een besluit zijn recht op betaling van een niet-leverings- of omschakelingspremie heeft verloren of die het bedrag van die premie dient terug te betalen, indien dat besluit is gebaseerd op de schending door die producent van de verplichting tot niet-levering die hij is aangegaan krachtens 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.

2) Uit het onderzoek van de tweede vraag is niet gebleken van een element dat de geldigheid van artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 857/84 kan aantasten."