CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 21 mei 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. In het prejudiciële verzoek van het Finanzgericht Hamburg, dat thans moet worden behandeld, gaat het om de geldigheid van het nadere voorschrift van artikel 3 bis 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 zuivelprodukten. [1] Zoals bekend, heeft de gemeenschapswetgever dit artikel naar aanleiding van de arresten Mulder [2] en Von Deetzen [3] ingevoegd in de tevoren ter bestrijding van structurele overschotten op de markt voor zuivelprodukten vastgestelde regeling inzake de extra heffing [4], teneinde rekening te houden met de bijzondere situatie van landbouwers die een verbintenis tot niet-levering of omschakeling krachtens verordening (EEG) nr. 1078/77 [5] waren nagekomen in het referentiejaar dat doorslaggevend is voor de hoeveelheden die van de heffing zijn vrijgesteld.

2. Artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, waarvan de oorspronkelijke versie [6] het voorwerp van de prejudiciële vraag vormt, bevat een reeks voorwaarden en beperkingen voor de toekenning van de aldaar bedoelde „specifieke" referentiehoeveelheden, waarvan enige reeds door het Hof zijn onderzocht. In het onderhavige geval wenst het Finanzgericht Hamburg te vernemen, of de regeling van artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, geldig is. Volgens deze bepaling wordt een specifieke referentiehoeveelheid slechts toegewezen aan die producenten

„waaraan geen referentiehoeveelheid is toegewezen (...), indien zij cessionaris van de premie zijn, uit hoofde van artikel 2 van de onderhavige verordening".

3. De zinsnede „indien zij cessionaris van de premie zijn" verwijst naar artikel 6 van verordening nr. 1078/77 en artikel 3 bis, lid 2, derde alinea, tweede streepje, van verordening nr. 857/84. Artikel 6 van verordening nr. 1078/77 voorziet in de mogelijkheid, dat landbouwers die een bedrijf of een gedeelte van een bedrijf hebben overgenomen, de verbintenissen tot niet-levering of omschakeling nakomen die zijn aangegaan door de eigenaar die het bedrijf overdraagt. Dit artikel luidt als volgt:

„1. Elke opvolger op een bedrijf kan zich er schriftelijk toe verbinden de door zijn

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1984, L 90, blz. 13.

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

3 — Arrest van dezelfde datum (zaak 170/86, Von Deetzen, Jurispr. 1988, blz. 2355).

4 — Namelijk bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 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 1989, L 84, blz. 2).

5 — 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 zuivelprodukten en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB 1977, L 131, blz. 1).

6 — Dit artikel is in de tussentijd gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1639/91 (PB 1991, L 150, blz. 35). Deze wijziging heeft evenwel geen betrekking op de hier in geding zijnde bepaling (zie hierna punten 21 e. v.).

voorganger aangegane verplichtingen verder na te komen.

In dit geval behoudt laatstgenoemde de reeds betaalde bedragen en wordt het resterende gedeelte aan zijn opvolger uitgekeerd.

In het tegenovergestelde geval worden de reeds uitgekeerde bedragen door de voorganger terugbetaald.

2. Ingeval slechts een gedeelte van een bedrijf wordt overgedaan, behoudt de aanvrager zijn recht op de premie indien de persoon aan wie hij het gedeelte heeft overgedaan zich er schriftelijk toe verbindt om de door zijn voorganger aangegane verplichtingen verder na te komen. In het tegenovergestelde geval wordt een evenredig gedeelte van de reeds uitgekeerde bedragen door de voorganger terugbetaald. Dit gedeelte wordt berekend aan de hand van het groenvoederareaal dat werd overgedaan."

4. Artikel 3 bis, lid 2, derde alinea, heeft betrekking op de consequenties voor de toewijzing van de specifieke referentiehoeveelheid, wanneer de producent (in het kader van voornoemde bepaling) zijn bedrijf in de loop van de periode van niet-levering of omschakeling gedeeltelijk heeft overgedragen.

5. In dat geval

„— is de specifieke referentiehoeveelheid van de cedent zoals hierboven bepaald gelijk aan 60 % van de hoeveelheid waarvoor hij het recht op de premie heeft behouden;

— is de specifieke referentiehoeveelheid van de cessionaris zoals hierboven bepaald gelijk aan 60 % van de hoeveelheid waarvoor hij het recht op de premie heeft verkregen".

6. Deze bepalingen vormen de achtergrond van de feitelijke situatie die ten grondslag ligt aan het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

7. Verzoeker in het hoofdgeding (hierna: „verzoeker") produceerde in de loop van het in de Bondsrepubliek aangehouden referentiejaar (1983) melk op bepaalde door hem geëxploiteerde oppervlakten. Derhalve werd hem overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 857/84 in 1984 een referentiehoeveelheid van 183 816 kg toegewezen. Aangezien hij op 23 maart 1984 nog een perceel landbouwgrond ter grootte van 2,5 ha had gekocht, verzoekt hij thans om verhoging van deze hoeveelheid, en wel door toepassing van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 op het gekochte perceel. Dit perceel was een gedeelte van een bedrijf met 16,83 ha landbouwgrond, waarop in 1980 veertien melkkoeien waren gehouden. De exploitant had op 10 januari 1981 de melkproduktie voor een periode van vier jaar beëindigd teneinde een op grond van verordening nr. 1078/77 aangegane verplichting na te komen. Verzoeker had deze verplichting voor het gekochte perceel overgenomen.

8. Na vaststelling van verordening nr. 764/89 verleende de Landwirtschaftskammer Hannover ervan akte, dat verzoeker een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid was toegekend ter grootte van 60 % van de hoeveelheid melk die volgens de Landwirtschaftskammer bij verkoop van het perceel grond op verzoeker was overgegaan. Op basis hiervan verhoogde de zuivelfabriek

waaraan verzoeker zijn melk levert, zijn referentiehoeveelheid met 6 820 kg tot in totaal 190 636 kg.

9. Het Hauptzollamt Lüneburg herriep de nieuwe berekening van de referentiehoeveelheid, op grond dat verzoeker krachtens artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 857/84 niet voor toekenning van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid in aanmerking kwam, omdat hem reeds een op grond van zijn melkleveranties in 1983 berekende referentiehoeveelheid was toegekend.

10. Met zijn bij het Finanzgericht Hamburg ingesteld beroep vordert verzoeker nietigverklaring van deze herroeping. Daarop heeft het Finanzgericht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Is artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad, geldig voor zover cessionarissen van een op grond van verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad toegekende premie niet in aanmerking komen voor toekenning van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid, indien hun een referentiehoeveelheid krachtens artikel 2 van verordening (EEG) nr. 857/84 is toegewezen?"

11. Het Finanzgericht verwijst naar de arresten Mulder en Von Deetzen en is geneigd, de prejudiciële vraag bevestigend te beantwoorden, evenals overigens het Finanzgericht Düsseldorf, dat het Hof in zaak C-247/91 [7] een soortgelijke vraag heeft voorgelegd.

7 — Börsch; op 17 februari 1993 doorgehaald in het register van het Hof.

12. De feiten en de toepasselijke wettelijke bepalingen zullen, voor zover noodzakelijk, hierna nader worden uiteengezet. Voor het overige ben ik zo vrij naar het rapport ter terechtzitting te verwijzen.

B — Discussie

13. I — De voor het Hof gevoerde discussie over de beantwoording van de voorgelegde geldigheidsvraag berustte op een bepaald begrip van de te onderzoeken bepaling, dat ook het Finanzgericht Hamburg reeds aan zijn vraag en zijn motivering van de verwijzingsbeschikking ten grondslag had gelegd. Volgens dit begrip komen landbouwers die zich in de situatie van verzoeker bevinden, niet in aanmerking voor toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid, waarbij deze situatie wordt gekenmerkt als volgt:

— de aanvrager heeft overeenkomstig artikel 3 bis, lid 2, derde alinea, een bedrijf, met betrekking tot hetwelk een verbintenis tot niet-levering of omschakeling was aangegaan, in de loop van de periode van niet-levering of omschakeling gedeeltelijk van een derde overgenomen;

— daarnaast heeft hij voor een *ander door hem geëxploiteerd bedrijf* een referentiehoeveelheid als bedoeld in artikel 2 ontvangen.

14. Hoewel de tekst van de bepaling op zich ook aldus kan worden uitgelegd, dat het verbod van cumulatie van referentiehoeveelheden *betrekking heeft op één en hetzelfde bedrijf* — hetgeen eventueel een ander licht zou doen vallen op de voor het Hof geopperde bezwaren betreffende de geldigheid —, kan toch uit de gehele systematiek van artikel 3 bis worden opgemaakt, dat de gemeenschapswetgever de rechtsgevolgen heeft wil-

len voorschrijven waarom het in de onderhavige zaak gaat. Zoals advocaat-generaal Jacobs in zijn recentelijk genomen conclusie in de zaak Dowling uitvoerig heeft uiteengezet, kan het Hof — zelfs uit het oogpunt van een uitlegging in overeenstemming met het Verdrag en rechtsbeginselen van gelijke orde — niet voorbijgaan aan de wil van de gemeenschapswetgever zoals die objectief en duidelijk uit de bepaling naar voren komt. [8] De aldus begrepen grenzen van de uitlegging kunnen niet alleen voortvloeien uit de duidelijke tekst van de bepaling [9], maar ook uit de opzet en het doel ervan. [10]

15. Aan de opzet van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 kunnen voor de hier voorgestane uitlegging de volgende aanwijzingen worden ontleend.

16. Volgens artikel 3 bis, lid 2, derde alinea, krijgt de cessionaris van de premie — wanneer een bedrijf in de loop van de periode van niet-levering of omschakeling *gedeeltelijk* wordt overgedragen — een evenredige specifieke referentiehoeveelheid. Een landbouwer die het bedrijf te zamen met de verplichting tot niet-levering of omschakeling (en derhalve ook met de premie voor de resterende tijd — vgl. artikel 6, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1078/77) *in zijn geheel* heeft overgenomen vóór het eindigen van deze verplichting, heeft, zoals advocaat-generaal Mischo terecht heeft opgemerkt [11], recht op de totale specifieke referentiehoeveelheid die dit bedrijf toekomt. Deze conclusie vloeit voor mij voort uit de vergelijking van artikel 3 bis, lid 1, tweede alinea, sub a, met artikel 3 bis, lid 2, derde alinea.

17. De in de betrokken bepaling genoemde „cessionaris van de premie" wordt derhalve gelijkgesteld met zijn rechtsvoorganger wat betreft de aanspraak op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid.

18. Tegen deze achtergrond valt niet te begrijpen, waarom de gemeenschapswetgever slechts zou hebben willen voorkomen, dat bij de cessionaris van de premie, maar niet bij de oorspronkelijke exploitant, een cumulatie met een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 (met betrekking tot hetzelfde landbouwperceel) plaatsvond. In feite is de regeling betreffende de uiterste datum in artikel 3 bis, lid 1, er reeds op gericht — voor beide categorieën — een dergelijke cumulatie uit te sluiten. Dit geldt ongeacht welke versie van de bepaling wordt toegepast, die van verordening nr. 764/89 of die van verordening nr. 1639/91. In de eerstgenoemde versie worden in lid 1, eerste streepje, uiterste data vastgesteld en wordt bepaald, dat er slechts aanspraak op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid kan worden gemaakt, indien de periode van niet-levering of omschakeling na deze data ten einde is gelopen. Wanneer de eerste en tweede overweging van de considerans van verordening nr. 764/89 in hun geheel worden bestudeerd, dan blijkt hieruit, dat met deze bepalingen moest worden gewaarborgd, dat specifieke referentiehoeveelheden slechts aan die landbouwers werden toegekend aan wie juist op grond van de verbintenis tot niet-levering of omschakeling waarmee het bedrijf was bezwaard, geen referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 van verordening nr. 857/84 kon worden toegekend. Het Hof

8 — Conclusie van 8 april 1992 in zaak C-85/90 (Dowling, punten 10 e. v., inz. punt 15; Jurispr. 1992, blz. I-5305, I-5318).

9 — Arrest van 14 juni 1990 (zaak C-37/89, Weiser, Jurispr. 1990, blz. I-2395, r. o. 8).

10 — Arrest Mulder (reeds aangehaald, r. o. 15).

11 — Conclusie van 15 januari 1991 in zaak C-314/89 (Rauh, Jurispr. 1991, blz. I-1660, punt 14 in fine).

heeft in de zaak Spagl [12] vastgesteld, dat de bepaling betreffende de uiterste datum in dit opzicht niet kan worden afgekeurd. Deze bepaling strekte ertoe en had tot gevolg, dat twee categorieën van landbouwers van de bijzondere regeling van artikel 3 bis werden uitgesloten:

— zij die gedurende het gehele referentiejaar of een deel daarvan geen melk hadden geleverd en daarom geen referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 konden krijgen, waarbij deze niet-levering evenwel geen verband hield met de verbintenis tot niet-levering of omschakeling, en

— zij die gedurende het gehele referentiejaar melk hadden geleverd en derhalve een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 *konden* verkrijgen of — a fortiori — daadwerkelijk *hebben verkregen.*

19. In deze context is van belang, dat, zelfs wanneer de betrokken Lid-Staat 1983 als referentiejaar heeft gekozen en — in geval van artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, tweede mogelijkheid — de periode van niet-levering of omschakeling verstrijkt voor het einde van dat jaar, artikel 3 bis ervan uitgaat, dat een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 niet kan worden toegekend op grond van het feit dat gedurende het *gehele* referentiejaar geen leveringen hebben plaatsgevonden. In dat geval kon volgens de aan de oude versie van artikel 3 bis ten grondslag liggende systematiek evenwel een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 5, lid 4, sub b, of artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1546/88 [13] worden toegekend, welke bepalingen niet vereisen, dat gedurende het (gehele) referentiejaar leveringen of verkopen hebben plaatsgevonden. [14] Het ligt in de lijn van deze logica, dat referentiehoeveelheden uit hoofde van beide laatstgenoemde bepalingen eveneens in artikel 3 bis, tweede streepje, worden genoemd en aldus het mechanisme van uitsluiting in artikel 3 bis, eerste streepje, completeren. [15]

20. Hieruit blijkt dus dat, volgens de opzet van de oude versie van artikel 3 bis, reeds de bepaling betreffende de uiterste datum in lid 1, eerste streepje, tot doel en tot gevolg heeft, dat producenten die voor hetzelfde landbouwbedrijf een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 hebben ontvangen, worden uitgesloten. De hier behandelde uitsluitingsgrond heeft daarentegen in het bijzonder tot doel en tot gevolg, dat landbouwers die voor *ander bedrijf* een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 hebben ontvangen, van toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid worden uitgesloten.

21. De nieuwe versie van artikel 3 bis (verordening nr. 1639/91), die de Raad heeft vastgesteld om rekening te houden met de nietigverklaring van de bepaling betreffende de uiterste datum en het in lid 2 gekozen percentage van 60 % [16], kent een enigszins andere opzet. Zij bevat een zeer gedetailleerde regeling voor een deel van de land-

12 — Arrest van 11 december 1990 (zaak C-189/89, Spagl, Jurispr. 1990, blz. I-4539, r. o. 13).

13 — Verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1988, L 139, blz. 12).

14 — Vergelijk conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 2 oktober 1990 in zaak C-189/89, reeds aangehaald, punt 28.

15 — De referentiehoeveelheden uit hoofde van artikel 3, punten 1 en 2, of uit hoofde van artikel 4, lid 1, sub b en c, leiden daarentegen niet tot uitsluiting van de aanspraak uit hoofde van artikel 3 bis; er vindt slechts een aftrek plaats: zie artikel 3 bis, lid 2, tweede alinea.

16 — Vergelijk arresten Spagl (reeds aangehaald) en Pastätter (arrest van 11 december 1990, zaak C-217/89, Jurispr. 1990, blz. I-4585).

bouwers die in de oude versie door de bepaling betreffende de uiterste datum waren uitgesloten van toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid. Daarbij wordt ervan uitgegaan, dat alle betrokken Lid-Staten 1983 als referentiejaar hebben gekozen. [17] Het gevolg is, dat de landbouwers die op grond van de verbintenis tot niet-levering niet gedurende het gehele referentiejaar melk of zuivelprodukten hebben geleverd, een specifieke referentiehoeveelheid krijgen, waarop de krachtens artikel 5, lid 4, sub b, of artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1546/88 (of, indien de betrokken Lid-Staat laatstgenoemde bepaling niet toepast, krachtens artikel 2 van verordening nr. 857/84 [18]) toegewezen referentiehoeveelheden *in mindering worden gebracht.*

22. De in geding zijnde bepaling komt zowel voor in de algemene regeling van lid 1, eerste alinea (tweede streepje), als in de naar aanleiding van de arresten Spagl en Pastätter ingevoerde bijzondere regeling (laatste alinea, eerste streepje). Nog duidelijker dan in de oude versie van artikel 3 bis blijkt, dat de hiermee beoogde en verkregen uitsluiting landbouwers raakt op grond van referentiehoeveelheden die zij als hoofd van een *ander bedrijf* hebben ontvangen.

23. II — *1.* De geldigheidstoetsing dient te worden verricht zonder er rekening mee te houden, of de aldus uitgelegde bepaling (en dus de gestelde vraag) relevant is voor de beslechting van het nationale geschil. Het staat uitsluitend aan de nationale rechterlijke instantie, zulks vast te stellen. [19] Het is derhalve zonder belang, of, zoals de Commissie meent, verzoeker voor de toepassing van het in geding zijnde artikel 3 bis de hoedanigheid van producent ontbeert en enkel daarom niet als rechthebbende op een specifieke referentiehoeveelheid kan worden beschouwd. [20] Het is evenmin van belang, of de Commissie gelijk heeft wanneer zij stelt, dat reeds artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1546/88 tegen het recht op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid pleit. [21] Ten slotte behoeft ook niet te worden ingegaan op de ter terechtzitting behandelde vraag, wat, gelet op de tekst van artikel 3 bis, lid 2, derde alinea, de invloed is op het door verzoeker geldend gemaakte recht van het feit dat hij wel de verbintenis tot omschakeling, maar niet (het evenredige deel van) de premie van zijn rechtsvoorganger heeft overgenomen. [22] Het dispositief en de motivering van de verwijzingsbeschikking hebben namelijk uitdrukkelijk betrekking op het geval van de cessionaris van de premie.

24. — 2. In het aldus afgebakende kader wil ik mij om te beginnen bezighouden met

17 — Zie de vierde overweging van de considerans.

18 — Zie lid 2, tweede alinea, van de nieuwe versie.

19 — Zie bij voorbeeld arrest van 23 april 1991, (zaak C-297/89, Ryborg, Jurispr. 1991, blz. I-1943, r. o. 9).

20 — De Commissie baseert deze opvatting op het feit, dat verzoeker melk levert, omdat hij voor zijn bedrijf een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 van verordening nr. 857/84 heeft ontvangen. De Commissie is van mening, dat verzoeker voor de toepassing van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 niet als producent kan worden aangemerkt, omdat een „producent" volgens de begripsomschrijving in artikel 12, sub c, derde alinea, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, in tegenstelling tot de omschrijving in de eerste alinea, geen melk levert. Terloops zij vermeld, dat deze opvatting duidelijk in tegenspraak is met artikel 3 bis, lid 5, en de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 764/89 en met artikel 3, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van verordening nr. 1546/88 (zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1033/89 van de Commissie van 20 april 1989 (PB 1989, L 110, blz. 27)).

21 — Ik ben evenwel van mening, dat deze bepaling a priori niet van toepassing is op de hier in geding zijnde transactie, omdat zij enkel ziet op gevallen waarin de oorspronkelijke exploitant reeds in het bezit was van een referentiehoeveelheid.

22 — Terwijl de oorspronkelijke aanvrager (eigenaar van het gehele bedrijf) in geval van gedeeltelijke overdracht — anders dan bij overdracht van het gehele bedrijf — krachtens artikel 6, lid 2, van verordening nr. 1078/77 het recht op de premie behield, indien de persoon aan wie hij het betrokken bedrijfsdeel had overgedragen, zich ertoe had verbonden om de door zijn voorganger aangegane verplichtingen na te komen, regelt artikel 3 bis, lid 2, derde alinea, het geval dat de cessionaris van een bedrijfsdeel een (gedeeltelijk) recht op de premie heeft verkregen. In de zaken Twijnstra (C-81/91) en Alhlers en Grünefeld (C-175/91) zijn de hieruit voortvloeiende vraagstukken van uitlegging en geldigheid aan het Hof voorgelegd.

de vraag, of de litigieuze bepaling verenigbaar is met het vertrouwensbeginsel. Aangezien deze bepaling een uitzondering vormt op het beginsel van de aanspraak op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid, welk beginsel is gebaseerd op de rechtspraak Mulder en Von Deetzen, dienen de in deze rechtspraak ontwikkelde criteria te worden toegepast. Uit deze criteria vloeit voort, dat een maatregel die de heffingvrije melkproduktie beperkt, in strijd is met het vertrouwensbeginsel wanneer:

— de ondernemer door een gemeenschapshandeling werd aangemoedigd om geen melk in de handel te brengen (arrest Mulder, r. o. 23 en 24);

— het niet voorzienbaar was, dat de aangegane verbintenis (om geen melk in de handel te brengen) ertoe kon leiden dat deze activiteit na afloop van de verbintenis niet zou kunnen worden hervat (t. a. p., r. o. 24 en 26)

— de regeling hem in het bijzonder treft, juist omdat hij gebruik heeft gemaakt van door die gemeenschapsregeling geboden mogelijkheden (t. a. p., r. o. 25).

25. a) Wanneer deze criteria aan een nadere beschouwing worden onderworpen, valt meteen op, dat het eerste en het derde criterium niet echt op het onderhavige geval kunnen worden toegepast. Met betrekking tot het eerste criterium (aanmoediging door een gemeenschapshandeling) dient met de Commissie te worden toegegeven, dat in geval van een cessionaris niet zozeer de gemeenschapsregeling, als wel de aankoop van het perceel deze „aanmoedigt" zich ertoe te verbinden, de verbintenis tot niet-levering of omschakeling na te komen. Wat het derde criterium betreft — het causale verband tussen het staken van de melkproduktie als gevolg van de gemeenschapsregeling en het uitgesloten zijn van de mogelijkheid om met vrijstelling van extra heffing te produceren —, dit verband ontbreekt formeel gezien in elk geval wanneer, zoals in casu, de resterende periode van niet-levering of omschakeling geheel noch gedeeltelijk met het referentiejaar samenvalt.

26. In de arresten Mulder en Von Deetzen had het Hof evenwel te maken met situaties, waarin het bedrijf gedurende de periode van niet-levering niet van exploitant wisselde. Of de aldaar ontwikkelde beginselen nochtans op landbouwers die zich in de situatie van verzoeker bevinden, kunnen worden toegepast, wordt bepaald door de omstandigheid of de grondgedachte waarop deze rechtspraak is gebaseerd, van toepassing is op een dergelijke situatie ondanks de bijzonderheden ervan.

27. Deze grondgedachte kan worden omschreven met het begrip logica van de gemeenschapshandeling. Dit betekent concreet, dat de Gemeenschap niet enerzijds de mogelijkheid kan bieden om tegen betaling van een premie (en dus als een in het algemeen belang gewenst offer) geen melk in de handel te brengen, en anderzijds aanvaarding van dit aanbod als uitgangspunt kan nemen voor een behandeling die ongunstiger is dan de behandeling van ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van dit aanbod en niet hebben meegedaan aan de beperking van de produktie in het algemeen belang. Dit is alleen anders, wanneer in voldoende mate kon worden voorzien, dat een dergelijke slechtere behandeling zou plaatsvinden en derhalve het offer dat op de koop toe moest worden genomen, groter zou zijn.

28. Deze overwegingen kunnen worden overgebracht op een geval als het onderha-

vige, wanneer enerzijds de niet-levering een aan het bedrijf gebonden omstandigheid is, die de cessionaris dus ook moet accepteren, voor zover hij de desbetreffende verplichting — in de aan de overname voorafgaande periode — niet zelf is nagekomen, en die anderzijds als zodanig van doorslaggevende betekenis is voor het vraagstuk van de toewijzing van een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 van verordening nr. 857/84. In deze omstandigheden vertoont het vertrouwen van de opvolger die een landbouwperceel heeft overgenomen waarvoor een verplichting tot niet-levering of omschakeling geldt, dezelfde wezenlijke kenmerken als dat van een landbouwer die het betrokken bedrijf vanaf het begin van de periode van niet-levering of omschakeling heeft geëxploiteerd. Een dergelijke opvolger kan er immers, gelet op het gewilde en beperkte karakter van de verplichting, van uitgaan, dat aan de aankoop van zo'n bedrijf of bedrijfsdeel, vergeleken met de aankoop van een bedrijf waarvoor een dergelijke verplichting niet geldt, geen verdergaande nadelen verbonden zijn dan de toezegging om voor de resterende periode de verplichting na te komen. In dat geval lijkt het logisch, dat de cessionaris niet anders wordt behandeld dan wanneer hij de verbintenis tot niet-levering of omschakeling van het begin aan zelf zou zijn nagekomen.

29. Laten we derhalve nu stilstaan bij de twee hierboven omschreven voorwaarden.

30. Wat om te beginnen het vraagstuk van de band tussen het bedrijf en de verbintenis tot niet-levering of omschakeling betreft, blijkt uit de artikelen 2, lid 2, sub a, en 3, lid 2, sub a, en het aan het begin van mijn conclusie aangehaalde artikel 6 van verordening nr. 1078/77, dat het om een aan het bedrijf gebonden verplichting gaat. Volgens de eerste twee bepalingen houdt zij immers in, dat de producent gedurende de periode van niet-levering of omschakeling gehouden is,

— „geen melk of zuivelprodukten *afkomstig van zijn bedrijf* tegen betaling of gratis te leveren".

31. De elementen die volgens de artikelen 2, lid 2, sub b, eerste streepje, (waarnaar artikel 3, lid 2, sub b, verwijst) en 3, lid 2, sub c, kenmerkend zijn voor de verplichting tot niet-levering of omschakeling, duiden eveneens hierop.

32. In artikel 6, dat betrekking heeft op de verandering van exploitant, wordt onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de verplichting tot niet-levering of omschakeling wel en gevallen waarin deze niet wordt overgenomen. Hieruit vloeit voort, dat de opvolger zich er hoe dan ook toe kan verbinden, de door zijn rechtsvoorganger aangegane verplichtingen na te komen. In dat geval volgt de verplichting als het ware het overgenomen bedrijf. In het tegengestelde geval moet de voorganger de reeds uitgekeerde bedragen geheel of gedeeltelijk terugbetalen. Deze twee rechtsgevolgen bevestigen de in de artikelen 2 en 3 neergelegde band tussen het bedrijf en de verplichting, omdat de verplichting tot niet-levering of omschakeling volgens deze bepalingen niet los van de exploitatie van het bedrijf waarvoor de verplichting is aangegaan, kan worden nagekomen.

33. Uit een en ander volgt, dat de betrokken verplichtingen aan het bedrijf zijn gebonden.

34. Als zodanig hebben zij ook gevolgen voor de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 van verordening nr. 857/84. Het onderhavige geval toont dit heel duidelijk aan. Die toewijzing werd namelijk geweigerd zonder rekening te houden met het feit dat de verplichting tot omschakeling, voor zover zij in de weg stond aan melkleveranties in de loop van het referentiejaar 1983, niet verzoeker, maar diens voorganger trof.

35. Alle partijen in het onderhavige geding gaan ervan uit, dat dit rechtsgevolg zich voordoet voor landbouwers die zich in de situatie van verzoeker bevinden, en ik denk niet, dat over dit probleem erg veel moet worden uitgeweid. Een verwijzing naar enkele relevante passages volstaat. Zo gaat artikel 3, punt 3, van verordening nr. 857/84 er kennelijk van uit, dat het bij de gebeurtenissen die in de loop van het referentiejaar de produktie kunnen beïnvloeden — met alle gevolgen van dien in het kader van artikel 2 —, gaat om gebeurtenissen die zich met betrekking tot het bedrijf voordoen. Artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1371/84 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 1984, L 132, blz. 11) (of van verordening nr. 1546/88), dat is vastgesteld ter aanvulling van deze bepaling, dient in dezelfde zin te worden opgevat (zie met name het tweede streepje).

36. Voorts is de wetgever er bij de vaststelling van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 eveneens van uitgegaan, dat nietlevering of omschakeling in de loop van de referentieperiode gevolgen heeft die aan het bedrijf zijn gebonden. Zoals reeds uiteengezet, wordt de cessionaris van de premie in geval van gehele of gedeeltelijke overdracht van het bedrijf gelijkgesteld met de oorspronkelijke exploitant.

37. Ten slotte kan in de overwegingen van de considerans van verordening nr. 1033/89 worden gelezen:

„dat deze bijzondere regeling [van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84] immers slechts geldt voor producenten die, doordat *hun bedrijf in het door de Lid-Staten gekozen referentiejaar met een nietleveringsverbintenis was bezwaard, voor dat bedrijf van de toewijzing van een referentiehoeveelheid waren uitgesloten*" [23].

38. Hieruit volgt in beginsel, dat de criteria van de rechtspraak Mulder en Von Deetzen dienen te worden toegepast op landbouwers die zich in de situatie van verzoeker bevinden, met inachtneming van de verbintenis tot niet-levering of omschakeling van hun rechtsvoorganger. Het feit, dat deze laatste door verordening nr. 1078/77 werd „aangemoedigd" om geen melk te leveren en de omstandigheid, dat het juist hem door de aangegane verbintenis onmogelijk was om in het referentiejaar melk te leveren, komt daarbij voor verzoekers rechtspositie hetzelfde belang toe als wanneer deze elementen op hemzelf van toepassing waren.

39. Wanneer het onderhavige geval enkel in het licht van dit beginsel wordt beschouwd, staat het buiten kijf, dat verzoeker voldoet aan de door de rechtspraak opgestelde criteria.

40. b) Het zou in casu evenwel nodig kunnen zijn om van dit beginsel af te wijken, omdat de koop eerst op 23 maart 1984 heeft plaatsgevonden, op welk tijdstip het voorstel van de Commissie voor de latere verordeningen (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in arti-

23 — Zie, afhankelijk van de taalversie, de derde of vierde overweging van de considerans van de verordening; cursivering van mij.

kel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13), en nr. 857/84 (die op 31 maart 1984 werden vastgesteld en een dag later in werking zijn getreden) reeds was bekendgemaakt (PB 1983, C 314, blz. 5). Volgens de Commissie wordt er in deze voorstellen noch in de stukken van de Raad op gezinspeeld, dat producenten die zich tot niet-levering hebben verbonden, een referentiehoeveelheid moesten krijgen. Tegen het feit dat verzoeker een gewettigd vertrouwen zou hebben, pleit immers, dat hij voor het gekochte perceel een uiterst lage prijs heeft betaald en hij na invoering van het quotastelsel geen aanvraag voor toewijzing van een referentiehoeveelheid heeft ingediend.

41. Dienaangaande moet vooraf worden vastgesteld, dat met de prejudiciële vraag niet wordt beoogd te vernemen, of toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid mocht worden geweigerd, op grond van het feit dat het individuele gedrag van verzoeker er wellicht op zou kunnen duiden dat het gewettigd vertrouwen niet voorhanden is. Bij het onderzoek van de vraag dienen dergelijke details buiten beschouwing te worden gelaten. [24] Daarentegen heeft de vraag naar de invloed van de voorstellen van de Commissie op het vertrouwen van een producent die het bedrijf na 19 november 1983 heeft overgenomen, een meer algemene strekking.

42. Konden derhalve landbouwers die de voor de bescherming van het gewettigd vertrouwen relevante handeling, te weten de koop van het landbouwperceel (bedrijf of bedrijfsdeel), ná bekendmaking van het voorstel van de Commissie hebben verricht, evenzeer vertrouwen op de tijdelijkheid van de gevolgen van de overgenomen verbintenis als wanneer zij deze handeling vóór de genoemde datum zouden hebben verricht?

43. Mijns inziens moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Het aanknopingspunt voor het beschermd vertrouwen in verordening nr. 1078/77 boet door het voorstel van de Commissie niet aan betekenis in. Het is mijns inziens reeds twijfelachtig, of een dergelijk voorstel van de Commissie — zonder dat het daarnaast aanknoopt bij bestaande wettelijke bepalingen, bij het gedrag van de gemeenschapsinstellingen of andere relevante omstandigheden — op zich een dergelijk effect kan sorteren. Het Hof heeft tot dusverre weliswaar rekening gehouden met voorstellen van de Commissie, wanneer het diende na te gaan, of de betrokken ondernemer (nog) gerechtigd was te verwachten, dat in de toekomst een bepaalde juridische situatie zou bestaan. Het heeft ze evenwel, voor zover bekend, telkens beschouwd als één van de elementen die gezamenlijk duidelijk maakten, dat een bedachtzaam ondernemer rekening moest houden met een voor hem ongunstige ontwikkeling van de juridische situatie. [25] Wat er verder ook van zij, het belang dat de Commissie wil hechten aan het in november 1983 bekendgemaakte voorstel, is in tegenspraak met hetgeen naar voren komt uit de tekst zelf ervan, wanneer deze in zijn context wordt gelezen.

44. In het voorstel wordt niet uitdrukkelijk ingegaan op het vraagstuk van de producenten die zich tot niet-levering hebben verbonden. Het bevat evenwel een regeling, volgens welke de Lid-Staten de wettelijke bepalingen vaststellen die nodig zijn om te voorzien in

24 — Het argument dat geen aanvraag is ingediend, is door het Hof evenwel reeds afgewezen (arrest van 21 maart 1991, Rauh, reeds aangehaald, r. o. 20 en 21).

25 — Zie arresten van 10 december 1975, gevoegde zaken 95/74, 96/74, 97/74, 98/74, 15/75 en 100/75, Coopératives agricoles de céréales, Jurispr. 1975, blz. 1615, r. o. 38 e. v.; 19 mei 1982, zaak 84/81, Staple Dairy Products, Jurispr. 1982, blz. 1763, en 21 februari 1991, gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89, Zückerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, Jurispr. 1991, blz. I-415, r. o. 56 e. v.

de bijzondere gevallen van bepaalde producenten. Deze bijzondere gevallen zijn niet limitatief opgesomd. Juist daarin verschilt de tekst van het voorstel met het systeem van de verordeningen nr. 857/84 en nr. 1371/84, waarin de bijzondere gevallen (van landbouwers die in het referentiejaar niets of op beperkte schaal hebben geproduceerd) uitputtend zijn geregeld. [26] Bovendien was in dit voorstel 1981 als referentiejaar gekozen, in welk jaar een zeer groot aantal landbouwers die van de in verordening nr. 1078/77 voorziene mogelijkheden gebruik hadden gemaakt, gelet op de uiterste data voor het indienen van nieuwe aanvragen uit hoofde van deze verordening [27], een verbintenis tot niet-levering of omschakeling moesten nakomen. De in 1981 met de nakoming van deze verbintenis getroffen dispositie kon in 1983 niet meer ongedaan worden gemaakt. Zonder concrete aanknopingspunten — die evenwel ontbreken, zoals ik heb aangetoond — kon er niet van worden uitgegaan, dat de Commissie een voorstel wilde doen voor een met de beginselen van de bescherming van het gewettigd vertrouwen onverenigbare regeling. Voorts diende de Commissie te zamen met het hier besproken voorstel nog een voorstel tot wijziging van verordening nr. 1078/77 in. [28] In de tweede overweging van de considerans van de voorgestelde tekst van de verordening wordt nogmaals gewezen op de tijdelijkheid van de gevolgen van de niet-leverings-of omschakelingsverbintenis:

„Overwegende dat toekenning van de premies voor respectievelijk het niet in de handel brengen en de omschakeling afhankelijk is gesteld van de verbintenis om *gedurende de periode van het niet in de handel brengen of van de omschakeling* geen van het bedrijf afkomstige melk of zuivelprodukten te leveren, noch tegen betaling, noch gratis." [29]

45. Aangezien ten slotte het voorstel waarop de Commissie zich hier beroept, evenmin een aanwijzing bevat, dat voor landbouwers die na de bekendmaking ervan bedrijven of bedrijfsdelen kopen, een ongunstiger regeling moet gelden, dient te worden vastgesteld, dat het voorstel zich er niet tegen verzet, dat ook die landbouwers een gewettigd vertrouwen hebben.

46. Uit een en ander volgt, dat landbouwers die zich in de situatie van verzoeker bevinden, bescherming van het gewettigd vertrouwen in de in de rechtspraak Mulder en Von Deetzen ontwikkelde zin genieten. Volgens deze rechtspraak is elke ongunstige behandeling die specifiek verband houdt met de omstandigheid dat gedurende het referentiejaar geen melk in de handel is gebracht, ongeoorloofd. In deze context dient, zoals aangetoond, de verbintenis in de zin van verordening nr. 1078/77 in haar geheel te worden beschouwd, zodat het niet van belang is, dat verzoeker in de loop van het referentiejaar niet zelf de omschakelingsverbintenis is nagekomen.

47. c) Aan de aldus vastgestelde inbreuk op het vertrouwensbeginsel doet ook het feit niet af, dat het toegebrachte nadeel — de weigering van een (specifieke) referentiehoeveelheid — niet alleen verband houdt met de omstandigheid, dat in het referentiejaar overeenkomstig verordening nr. 1078/77 geen melk is geleverd, maar ook met het feit dat de betrokken landbouwer voor een ander bedrijf een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 van verordening

26 — Zie arrest Mulder (reeds aangehaald, r. o. 15); voorts arresten van 27 juni 1990 (zaak C-67/89, Berkenheide, Jurispr. 1990, blz. I-2615, r. o. 14), en 10 januari 1992 (zaak C-177/90, Kühn, Jurispr. 1992, blz. I-35, r. o. 11).

27 — Voor nieuwe aanvragers liep de regeling voor wat betreft de premie voor het niet in de handel brengen af op 15 september 1980 en voor wat betreft de omschakelingspremie aan het einde van het melkprijsjaar 1980/1981: artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1365/80 van de Raad houdende wijziging van verordening nr. 1078/77 (PB 1980, L 140, blz. 18).

28 — PB 1983, C 314, blz. 9.

29 — Cursivering van mij.

nr. 857/84 heeft verkregen. Het is mogelijk dat er in een op zichzelf staand geval niet van kan worden uitgegaan, dat de betrokken landbouwer in zijn bestaan wordt bedreigd, wanneer hij reeds beschikt over een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 van verordening nr. 857/84. Ter terechtzitting heeft de Commissie zich op deze omstandigheid beroepen en uiteengezet, dat het, gelet op de referentiehoeveelheid waarover verzoeker reeds beschikt, haars inziens niet onrechtvaardig is dat hij geen recht uit hoofde van artikel 3 bis van genoemde verordening kan doen gelden.

48. Ik kan deze opvatting niet delen. De bescherming van het gewettigd vertrouwen in de zin van de rechtspraak Mulder en Von Deetzen heeft tot gevolg, dat de ondernemer wordt gevrijwaard van rechtsgevolgen, waarmee hij op het tijdstip van de in geding zijnde (commerciële) handeling geen rekening dient te houden. De bescherming heeft derhalve betrekking op deze handeling en niet op het bestaan van de ondernemer.

49. Om al deze redenen dient te worden vastgesteld, dat de in geding zijnde bepaling hoe dan ook ongeldig is wegens inbreuk op het vertrouwensbeginsel, voor zover zij producenten die zich in de situatie van verzoeker bevinden, uitsluit van het recht op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid.

50. *3.* Ook al kan de litigieuze bepaling aan de hand van de overwegingen tot dusverre enkel met betrekking tot deze situatie ongeldig worden verklaard, aangezien ik het geval van koop na vaststelling van de verordeningen nrs. 856/84 en 857/84 niet heb onderzocht, toch dient zij mijns inziens ten volle ongeldig te worden verklaard, omdat zij in strijd is met het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag geconcretiseerde *algemene gelijkheidsbeginsel.*

51. Zoals reeds gezegd, wordt de cessionaris van de premie in geval van gedeeltelijke (en ook gehele) overdracht van het bedrijf in artikel 3 bis gelijkgesteld met de oorspronkelijke exploitant van het bedrijf of het bedrijfsdeel, en wel ongeacht het tijdstip binnen de periode van niet-levering of omschakeling waarop de overdracht heeft plaatsgevonden. Deze regeling had kennelijk tot doel, deze landbouwers ten aanzien van de door hen verrichte transacties op dezelfde wijze te beschermen als degenen die zich in de situatie bevonden die rechtstreeks het voorwerp vormde van de arresten Mulder en Von Deetzen. Gelet op dit doel is er mijns inziens geen objectieve reden om landbouwers die reeds over een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 beschikken, minder gunstig te behandelen. Die behandeling wordt ook niet gerechtvaardigd door het vereiste van rechtszekerheid en de doeltreffendheid van de extra-heffingregeling. Dit vereiste kan weliswaar in de weg staan aan het aannemen van discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, doordat het de beperking van het aantal situaties rechtvaardigt waarin de ondernemer op grond van bijzondere omstandigheden een *betere behandeling* ten deel valt *dan uit hoofde van de algemene regel eigenlijk zou zijn toegestaan.* Het Hof heeft dit bij voorbeeld erkend met het oog op de redenen voor de keuze van een ander referentiejaar [30] en voor de beperking van het aantal jaren dat als referentiejaar kan worden gekozen. [31] In casu gaat het echter juist om het tegenovergestelde geval, namelijk slechts om een *uitzon-*

30 — Arrest van 10 januari 1992 (Kühn, reeds aangehaald, r. o. 18).

31 — Arrest van 17 mei 1988 (zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647, r. o. 30).

dering op de in artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 vervatte *algemene regel ten nadele* van de ondernemer. Anders gezegd: het genoemde vereiste neemt in aanmerking, dat de gemeenschapswetgever het systeem van de regeling niet kan voorzien van ontelbare differentiaties om rekening te houden met nog zo bijzondere situaties en om aldus de gelijke behandeling van ongelijke gevallen te voorkomen. Daarentegen kan het een differentiatie die de gemeenschapswetgever zelf heeft ingevoerd en die neerkomt op een ongelijke behandeling zonder objectieve reden (dat wil zeggen bij gelijke situaties of ongelijke situaties die op grond van objectieve criteria niet mogen worden gedifferentieerd), niet rechtvaardigen.

52. Uit een en ander volgt, dat de in geding zijnde bepaling ook in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag.

C — Conclusie

53. Ik geef het Hof derhalve in overweging, de vraag van het Finanzgericht Hamburg te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89, is ongeldig, voor zover de cessionarissen van een overeenkomstig verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad toegekende premie niet in aanmerking komen voor toewijzing van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid, indien hun een referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 van verordening (EEG) nr. 857/84 is toegekend."