RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-16/89 *

I — Feiten en schriftelijke procedure

1. *Communautaire bepalingen*

a) Artikel 1, lid 1, van *richtlijn 72/159/EEG van de Raad* van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven (PB 1972, L 96, blz. 1) bepaalt het volgende: „Ten einde de structurele voorwaarden te scheppen voor een merkbare verbetering van het inkomen en van de arbeids- en produktieomstandigheden in de landbouw, voeren de Lid-Staten een selectieve regeling in ter aanmoediging van landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden, welke erop gericht is hun activiteiten en hun ontwikkeling onder rationele voorwaarden te bevorderen." Artikel 8, lid 1, sub b, van deze richtlijn vermeldt als een van de mogelijke aanmoedigingsmaatregelen „steun in de vorm van rentesubsidie voor de voor de uitvoering van het ontwikkelingsplan nodige investeringen".

b) 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 zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10) is voor een periode van vijf jaar een extra heffing ingevoerd op hoeveelheden geleverde melk die een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden.

c) De algemene uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing zijn neergelegd in *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 (PB 1984, L 90, blz. 13), zoals gewijzigd.

Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 857/84 bepaalt de in basisverordening nr. 856/84 bedoelde referentiehoeveelheid, dat wil zeggen de van de extra heffing vrijgestelde hoeveelheid. Het betreft hier in beginsel de hoeveelheid melk of melkequivalent die tijdens het kalenderjaar 1981 door een producent is geleverd (formule A) of door een koper is gekocht (formule B), verhoogd met 1%. Op grond van artikel 2, lid 2, kunnen de Lid-Staten evenwel bepalen dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid gelijk is aan de hoeveelheid melk of melkequivalent geleverd of gekocht tijdens het kalenderjaar 1982 of 1983, met aanwending van een zodanig percentage, dat de gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden. Dit percentage kan variëren aan de hand van het niveau van de leveranties van bepaalde categorieën heffingplichtigen, de ontwikkeling van de leveranties in bepaalde gebieden tussen 1981 en 1983 of de ontwikkeling van de leveranties van bepaalde categorieën heffingplichtigen gedurende dezelfde periode.

De artikelen 3, 4 en 4 bis van verordening nr. 857/84 bieden de Lid-Staten de mogelijkheid, bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden rekening te houden met bepaalde bijzondere situaties, dan wel bijzondere of extra referentiehoeveelheden toe te

* Procestaal: Nederlands.

kennen. In casu is artikel 3, sub 1, van belang, dat luidt als volgt:

„In het kader van de toepassing van de formules A en B wordt bij de vaststelling van de in artikel 2 bedoelde referentiehoeveelheden rekening gehouden met bepaalde bijzondere situaties, zulks overeenkomstig de volgende bepalingen:

1) producenten die in het kader van richtlijn 72/159/EEG een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie hebben ingediend dat vóór 1 maart 1984 is ingediend, kunnen overeenkomstig het besluit van de Lid-Staat verkrijgen:

— indien het plan in uitvoering is: een specifieke referentiehoeveelheid die is bepaald rekening houdend met de in het ontwikkelingsplan vermelde hoeveelheden melk en zuivelprodukten;

— indien het plan na 1 januari 1981 is uitgevoerd: een specifieke referentiehoeveelheid die is bepaald rekening houdend met de hoeveelheden melk en zuivelprodukten die zij hebben geleverd in het jaar waarin het plan is voltooid.

Indien de Lid-Staat over voldoende gegevens beschikt, kan ook rekening worden gehouden met de zonder ontwikkelingsplan verrichte investeringen."

Artikel 5 van verordening nr. 857/84 luidt als volgt: „Voor de toepassing van de artikelen 3 en 4 kunnen extra referentiehoeveelheden slechts worden toegekend binnen de grenzen van de gegarandeerde hoeveelheid als bedoeld in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68. Deze extra hoeveelheden worden afgeboekt op een reserve die de Lid-Staat heeft gevormd binnen de genoemde gegarandeerde hoeveelheid."

2. *Nederlandse uitvoeringsbepalingen*

De communautaire bepalingen inzake de extra heffing op melk zijn in Nederland ten uitvoer gelegd bij de Beschikking Superheffing van de minister van Landbouw en Visserij van 18 april 1984 (Stcrt. 1984, 79), zoals gewijzigd. In deze beschikking is gekozen voor formule A (producentenformule) in de zin van verordening nr. 856/84 van de Raad. Zij stelt de referentiehoeveelheden van de producenten vast op basis van de hoeveelheden die zij in 1983 hebben geleverd, behoudens dat onder bepaalde, limitatief opgesomde omstandigheden kan worden uitgegaan van een ander referentiejaar. Artikel 11 van de beschikking bepaalt het volgende:

„1. Degene, die na 1 september 1981 maar vóór 1 maart 1984 investeringsverplichtingen heeft aangegaan kan, op de voet van de bepalingen van dit artikel, aanspraak maken op een bijzondere hoeveelheid die afwijkt van de hoeveelheid, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 5, tweede lid. Zodanige aanspraak kan eveneens worden gemaakt, indien een andere zakelijk gerechtigde op de betrokken grond die verplichtingen heeft aangegaan.

2. Onder investeringsverplichtingen bedoeld in het eerste lid wordt verstaan verplichtingen tot investeringen, dan wel verplichtingen in het kader van het Besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden (Stcrt. 1974, 83 en 89) ter zake van de uitvoering van een goedgekeurd ontwikkelingsplan,

a) hetzij voor een bedrag van ten minste 50 000 HFL ten behoeve van vervanging van, of uitbreiding tot, een totaal aantal van ten hoogste zestig standplaatsen met meer dan 20% doch met niet minder dan vijf standplaatsen;

b) hetzij voor een bedrag van ten minste 100 000 HFL ten behoeve van vervanging van, of uitbreiding tot, een totaal aantal van meer dan zestig standplaatsen met meer dan 25%.

Onder ‚investeringsverplichtingen' wordt mede verstaan verplichtingen welke zijn aangegaan voor een bedrag van ten minste 90% van het onder a, onderscheidenlijk b, genoemde bedrag, indien kan worden bewezen dat eigen arbeid is verricht voor een waarde van ten minste het verschil tussen het bedrag, genoemd onder a, onderscheidenlijk b, en het bedrag waarvoor verplichtingen zijn aangegaan.

3. Onder standplaatsen bedoeld in het tweede lid wordt verstaan voor melk- of kalfkoeien ingerichte standplaatsen, voorzieningen die daarmee rechtstreeks verband houden daaronder begrepen, die na 1 januari 1982 daadwerkelijk in gebruik zijn genomen.

4. De bijzondere hoeveelheid, bedoeld in het eerste lid, is gelijk aan de hoeveelheid welke hij in een periode van afleveringen van 52 weken, welke nagenoeg met het kalenderjaar overeenkomt, voorafgaande aan het aangaan van de verplichtingen, als bedoeld in het eerste lid, op het bedrijf waar de investeringen worden verricht heeft afgeleverd vermeerderd met de hoeveelheid kilogrammen, waarvoor de aanspraak wordt erkend, berekend volgens de formule: totale aantal standplaatsen waarmee de uitbreiding heeft plaatsgevonden, dan wel het totale aantal standplaatsen in de nieuwe situatie verminderd met het aantal op het bedrijf beschikbare melk- of kalfkoeien in het jaar voorafgaande aan het aangaan van de verplichtingen, indien dit aantal groter is dan het aantal standplaatsen vóór de uitbreiding verminderd met 20% van die uitbreiding, vermenigvuldigd met 5 500, het geheel verminderd met 8,65%, met dien verstande dat

a) indien de daadwerkelijke ingebruikname, als in het derde lid bedoeld, in 1983 is voltooid: twee derden van de volgens de formule berekende hoeveelheid in acht wordt genomen, onverminderd artikel 5, eerste, onderscheidenlijk tweede lid, en dat indien

b) de daadwerkelijke ingebruikname, als in het derde lid bedoeld, vóór 1 april 1985 zal zijn voltooid: de helft van die hoeveelheid in acht wordt genomen, onverminderd artikel 5, eerste, onderscheidenlijk tweede lid;

..."

3. *Hoofdgeding*

Partijen in het hoofdgeding zijn G. Spronk, exploitant van een melkveehouderij, wonende te Kamperveen (Nederland), en de Nederlandse minister van Landbouw en Visserij. In 1983 ontving Spronk (hierna: verzoeker) krachtens richtlijn 72/159 een rentesubsidie voor de verwezenlijking van een ontwikkelingsplan. In 1984 kreeg hij op

grond van artikel 11 van de Beschikking Superheffing een bijzondere heffingvrije hoeveelheid melk toegekend, die evenwel lager was dan de in het ontwikkelingsplan geschatte produktie.

Bij besluit van 1 april 1985 deelde de minister van Landbouw en Visserij verzoeker mee, dat hij diens bezwaar tegen het besluit van de directeur voor de landbouw en voedselvoorziening in de provincie Overijssel om verzoekers aanspraken op een bijzondere heffingvrij te leveren hoeveelheid melk met toepassing van artikel 11 van de Beschikking Superheffing slechts gedeeltelijk te erkennen, ongegrond verklaarde.

Op 1 mei 1985 stelde verzoeker tegen eerstbedoeld besluit beroep in bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. In zijn verzoekschrift concludeert hij tot vernietiging van het bestreden besluit en tot veroordeling van verweerder om te erkennen, dat verzoeker recht heeft op een bijzondere heffingvrij te leveren hoeveelheid melk zoals gevraagd.

Tot staving van zijn vorderingen voert verzoeker in hoofdzaak aan, dat de ter uitvoering van de regeling van de extra heffing vastgestelde Nederlandse voorschriften in strijd zijn met de communautaire bepalingen inzake de toekenning van een rentesubsidie aan ondernemingen met ontwikkelingsmogelijkheden, met name richtlijn 72/159. Enerzijds immers zou hem op basis van bovenbedoelde regelingen een rentesubsidie zijn toegekend voor de verwezenlijking van een goedgekeurd ontwikkelingsplan, waarin hij zich heeft verplicht een bepaalde produktie te realiseren, doch anderzijds zouden de Nederlandse voorschriften hem de mogelijkheid ontnemen om de in het plan voorziene melkproduktie te realiseren.

Daarop heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 3, aanhef en onder 1, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad aldus worden verstaan en uitgelegd dat dit artikelonderdeel voor de Lid-Staten niet meer dan een bevoegdheid schept om bij de vaststelling van de individuele referentiehoeveelheden rekening te houden met de positie van producenten die in het kader van richtlijn 72/159/EEG voor 1 maart 1984 een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie hebben ingediend, waarbij het volledig ter beoordeling van de desbetreffende Lid-Staat is of, en zo ja op welke wijze, van die bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt?

2) Indien vraag 1 ontkennend wordt beantwoord en er enigerlei gehoudenheid van de Lid-Staten moet worden aangenomen om bij de vaststelling van de individuele referentiehoeveelheden rekening te houden met de positie van bedoelde producenten, kunnen omvang en aard van die gehoudenheid, voortvloeiend uit een juiste toepassing van dat artikelonderdeel, worden gepreciseerd?

3) Staat artikel 3, aanhef en onder 1, van meervermelde verordening, zoals bij de beantwoording van de vragen 1 en 2

door het Hof uitgelegd, toe dat een Lid-Staat voor producenten, die investeringsverplichtingen hebben aangegaan, een regeling vaststelt van het type zoals in de overwegingen van deze uitspraak beschreven, ook als de in die regeling vervatte beperkingen en voorwaarden tot gevolg hebben dat aan een aantal van de in vraag 1 bedoelde producenten geen specifieke referentiehoeveelheid wordt toegekend, dan wel een specifieke referentiehoeveelheid die de in het plan vermelde hoeveelheid — in voorkomend geval aanzienlijk — onderschrijdt?"

4. *Procedure voor het Hof*

De verwijzingsuitspraak is op 23 januari 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door B. R. Bot, secretaris-generaal bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard als gemachtigde en G. de Bergues als plaatsvervangend gemachtigde, alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. C. Fischer als gemachtigde.

Bij beschikking van 21 februari 1990 heeft het Hof, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering besloten om de zaak naar de derde kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen

1. *De eerste vraag*

Alle partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens dat artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84 op de Lid-Staten geen onvoorwaardelijke verplichting legt om een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen aan producenten die in het kader van richtlijn 72/159 vóór 1 maart 1984 een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie hebben ingediend.

a) Volgens de *Nederlandse regering* moet artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84 aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat bevoegd, doch niet verplicht is om in de in dat artikel bedoelde gevallen een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen, waarbij het ter beoordeling van de betrokken Lid-Staat is of en op welke wijze van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt.

De uitdrukking „kunnen overeenkomstig het besluit van de Lid-Staat verkrijgen" wijst op een bevoegdheid van de Lid-Staat, maar houdt geen verplichting in. Deze uitlegging ligt te meer voor de hand, daar in artikel 3, sub 1, tevens is bepaald dat, indien de Lid-Staat over voldoende gegevens beschikt, ook rekening kan worden gehouden met zonder ontwikkelingsplan verrichte investeringen.

Blijkens de derde overweging van verordening nr. 857/84 achtte de Raad het noodzakelijk, de Lid-Staten toe te staan „de referentiehoeveelheden aan te passen ten einde rekening te houden met de bijzondere situatie van bepaalde producenten, en daartoe indien nodig binnen vorengenoemde ge-

garandeerde hoeveelheid een reserve aan te leggen". Daar deze nationale reserve binnen de gegarandeerde hoeveelheid van de Lid-Staat moet liggen, kunnen de Lid-Staten slechts rekening houden met de in artikel 3 van de verordening beschreven bijzondere situaties binnen de grenzen van de daartoe beschikbare bijzondere hoeveelheden.

Bijgevolg kent artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84 de Lid-Staten de bevoegdheid toe om met een limitatief aantal bijzondere situaties rekening te houden. Uit de aard en omvang van deze bevoegdheid vloeit voort dat het aan de Lid-Staat is om te beoordelen of, en zo ja op welke wijze, van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, gelet op de daartoe binnen de nationale reserve beschikbare ruimte.

b) Volgens de *Franse regering* strekt de eerste vraag van de verwijzende rechter ertoe te vernemen, of de Lid-Staten bevoegd of verplicht zijn om bij de vaststelling van de individuele referentiehoeveelheden rekening te houden met de situatie van producenten met een ontwikkelingsplan in de zin van richtlijn 72/159, en of de Lid-Staten bij de uitvoering van artikel 3, sub 1, over een beoordelingsmarge beschikken.

Volgens de Franse regering blijkt reeds uit de bewoordingen van artikel 3, sub 1 („kunnen overeenkomstig het besluit van een Lid-Staat verkrijgen"), dat betrokkenen geen recht op deze toewijzing hebben, maar dat het hier slechts gaat om een bevoegdheid waarvan de Lid-Staten desgewenst gebruik kunnen maken. Zelfs bij een andere uitlegging kan in artikel 3 in geen geval een echte resultaatsverplichting tot integrale verwezenlijking van de in ontwikkelingsplannen vervatte doelstellingen worden gelezen. De gebruikte bewoordingen („een specifieke referentiehoeveelheid die is bepaald rekening houdend met") betekenen niet dat de specifieke referentiehoeveelheid uitsluitend op individuele basis moet worden berekend, noch dat de communautaire regeling een bepaald niveau van behoeftenbevrediging vastlegt.

A contrario volgt uit de strekking van artikel 3, sub 1, niet, dat de Lid-Staten producenten met een goedgekeurd ontwikkelingsplan een speciale behandeling moeten geven. Bovendien geeft deze bepaling niet aan, onder welke voorwaarden en in welke vorm zij moet worden uitgevoerd, met name in welk stadium van uitvoering de door de producenten ingediende ontwikkelingsplannen moeten verkeren. De conclusie moet dan ook zijn dat de Lid-Staten, wanneer zij besloten hebben om gebruik te maken van de in artikel 3, sub 1, gegeven mogelijkheid, zelf kunnen bepalen hoe zij dit artikel verder zullen uitvoeren.

Het ontbreken van een resultaatsverplichting tot integrale verwezenlijking van de in de ontwikkelingsplannen voorziene doelstellingen, ontslaat de Lid-Staten niet van hun verplichting om objectieve verdelingscriteria vast te stellen, terwijl zij bovendien een inspanningsverplichting hebben om, binnen de grenzen van de vrijgekomen hoeveelheden, een zo nauw mogelijke band te creëren tussen de toegekende extra referentiehoeveelheden en de doelstellingen van elk afzonderlijk ontwikkelingsplan.

Concluderend geeft de Franse regering het Hof in overweging, de eerste vraag van de verwijzende rechter aldus te beantwoorden, dat artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84 voor de Lid-Staten niet meer dan een bevoegdheid schept om bij de vast-

stelling van de individuele referentiehoeveelheden rekening te houden met de situatie van producenten met een ontwikkelingsplan, en dat bij gebruikmaking van deze bevoegdheid op de Lid-Staten een inspanningsverplichting rust in die zin, dat zij moeten trachten tussen de toegekende extra referentiehoeveelheden en de doelstellingen van ieder ontwikkelingsplan een zo nauw mogelijke band te leggen, doch zonder dat daartoe de behoeften van iedere producent tot een bepaald niveau bevredigd zouden moeten worden.

c) De *Commissie* is van oordeel, dat de bewoordingen van artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84 geen steun bieden aan de opvatting, dat dit voorschrift de Lid-Staten zonder meer verplicht om producenten die in het kader van richtlijn 72/159 vóór 1 maart 1984 een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie hebben ingediend, een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen.

De bewoordingen „producenten... kunnen overeenkomstig het besluit van de Lid-Staat verkrijgen" wijzen niet ondubbelzinnig op een onvoorwaardelijke verplichting van de betrokken Lid-Staat. Deze opvatting wordt nog versterkt, wanneer men deze bepaling vergelijkt met artikel 3, sub 3, die wel een duidelijke verplichting bevat („voor producenten... wordt op hun verzoek een ander referentiejaar... in aanmerking genomen"). Voor het overige blijkt ook uit de derde overweging van verordening nr. 857/84, dat het de Lid-Staten moet worden „toegestaan" de referentiehoeveelheden aan te passen ten einde rekening te houden met de bijzondere situatie van bepaalde producenten.

Een en ander betekent evenwel niet, dat de Lid-Staten zelfs niet verplicht zouden zijn met de bijzondere situatie van deze categorie rekening te houden bij hun beslissing, of zij ten behoeve van deze producenten gebruik zullen maken van hun bevoegdheid. De aanhef van artikel 3 bepaalt dat, bij de vaststelling van de in artikel 2 bedoelde referentiehoeveelheden, „rekening wordt gehouden" met bepaalde bijzondere situaties als bedoeld in de volgende bepalingen. De Lid-Staten zijn derhalve gehouden, rekening te houden met de bijzondere situatie van de sub 1, 2 en 3 genoemde producenten, maar het ligt binnen hun beoordelingsvrijheid, of zij al dan niet gebruik zullen maken van hun bevoegdheid, specifieke referentiehoeveelheden toe te kennen.

Volgens de Commissie moet de eerste vraag derhalve worden beantwoord als volgt:

„Artikel 3, aanhef en onder 1, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad machtigt de Lid-Staten om aan producenten die in het kader van richtlijn 72/159 vóór 1 maart 1984 een plan voor de ontwikkeling van de melkproduktie hebben ingediend, een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen, en verplicht de Lid-Staten om bij de beslissing of, en zo ja op welke wijze zij van deze bevoegdheid gebruik zullen maken, rekening te houden met de bijzondere situatie waarin deze producenten verkeren."

2. *De tweede vraag*

De Nederlandse regering betoogt in hoofdzaak, dat de producenten die in het kader van richtlijn 72/159 een ontwikkelingsplan hebben ingediend, niet gerechtigd zijn te verwachten, dat zij een bepaalde produktie kunnen verwezenlijken. De Commissie beklemtoont de grote beoordelingsvrijheid van de Lid-Staten bij de tenuitvoerlegging van artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84. De Franse regering heeft zich

over de onderhavige vraag niet uitgesproken.

a) De *Nederlandse regering* herinnert eraan, dat op grond van richtlijn 72/159 uit een ontwikkelingsplan moet blijken, dat bij voltooiing ervan een bepaald minimumarbeidsinkomen wordt bereikt voor een volwaardige arbeidskracht (artikel 4). Indien aan deze voorwaarde is voldaan, kan de overheid een investeringsbijdrage verlenen in de vorm van borgstelling, prioritair ter beschikking stellen van grond en een rentesubsidie (artikel 8). De producent bepaalt evenwel zelf op basis van vrijwilligheid, of hij tot investeringen overgaat en daarbij gebruik wil maken van de communautaire aanmoedigingsregeling die door de Lid-Staat wordt uitgevoerd. Uit de gevolgde procedure en de daarbij gestelde voorwaarden blijkt, dat de verplichtingen van de producent niet gericht zijn op het realiseren van een bepaalde produktie, maar slechts op het binnen een bepaalde periode uitvoeren van de daaraan voorafgaande investeringen.

De producenten mogen niet verwachten, dat gedurende de looptijd van de rentesubsidie (in beginsel vijftien jaar) alle omstandigheden gelijk blijven. Behalve met andere marktomstandigheden moeten zij rekening houden met gewijzigde markt- en structuurpolitieke regels. Dit betekent dat producenten met een ontwikkelingsplan niet gevrijwaard zijn van latere produktiebeperkende maatregelen en dus ook geconfronteerd kunnen worden met kortingen voortvloeiende uit het stelsel van de superheffing.

Bij de vaststelling van de toewijzing spelen derhalve factoren mee als totaal beschikbaar quotum, verzoeken om aanvullende quota, omvang van de reserve en mate van gebruik van het quotum. De vele aanvragen van extra quota, die gezamenlijk ruimschoots over de beschikbare reserve heengaan, moeten derhalve binnen de zeer beperkte grenzen van het nationale quotum worden beoordeeld.

b) De *Commissie* merkt op, dat artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84 de Lid-Staten een ruime beoordelingsvrijheid verleent bij de uitoefening van de in deze bepaling voorziene bevoegdheid. Omdat het hier evenwel gaat om een in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gedelegeerde bevoegdheid, moeten de Lid-Staten bij hun beslissingen handelen in overeenstemming met dit communautaire beleid en met het gemeenschapsrecht. Meer in het bijzonder moeten de Lid-Staten zich laten leiden door de strekking van de in deze bepaling voorziene bevoegdheid en door het met de superheffing nagestreefde doel, de groei van de melkproduktie te beheersen en tevens de nodige ontwikkeling en aanpassing op structuurgebied mogelijk te maken.

Deze ruime beoordelingsvrijheid van de Lid-Staten hangt in belangrijke mate samen met de ruime verantwoordelijkheden van de Lid-Staten op het gebied van het communautaire landbouwstructuurbeleid in het algemeen en ook bij de uitvoering van de richtlijn 72/159.

De rechter kan de uitoefening van de door artikel 3, aanhef en sub 1, geschapen bevoegdheid dus slechts in beperkte omvang aan het gemeenschapsrecht toetsen, omdat de Lid-Staten op dit stuk een ruime beoor-

delings- en beleidsvrijheid genieten. De toetsing aan het gemeenschapsrecht zal daarom voornamelijk betrekking hebben op de inachtneming van de voorwaarden waaronder een specifieke referentiehoeveelheid mag worden toegekend, en op de eerbiediging van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, met name de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, van evenredigheid, van gewettigd vertrouwen en van afwezigheid van misbruik van bevoegdheid of détournement de pouvoir.

Concluderend geeft de Commissie het Hof in overweging, de tweede vraag te beantwoorden als volgt:

„Bij de beoordeling van de vraag of een Lid-Staat zijn beslissing over het gebruik van de in vraag 1 bedoelde gedelegeerde bevoegheid in overeenstemming met het gemeenschapsrecht heeft getroffen, dient de rechter deze beslissing te toetsen aan de in vraag 1 bedoelde bepaling en, met inachtneming van de door deze bepaling voorziene ruime beoordelingsvrijheid, aan de algemene beginselen van gemeenschapsrecht en met name aan de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie tussen producenten, van evenredigheid, van gewettigd vertrouwen en van afwezigheid van misbruik van bevoegdheid."

3. *De derde vraag*

De Nederlandse regering en de Commissie zijn het erover eens, dat artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84 zich niet verzet tegen een nationale regeling als in de derde vraag bedoeld. De Franse regering heeft zich over deze vraag niet uitgesproken.

a) De *Nederlandse regering* merkt op, dat in artikel 11 van de Beschikking Superheffing geen onderscheid wordt gemaakt al naar gelang de investeringen met of zonder ontwikkelingsplan zijn verricht. De mogelijkheid om rekening te houden met producenten die zonder ontwikkelingsplan investeringen hebben verricht, staat expliciet vermeld in artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84; als voorwaarde geldt, dat de Lid-Staat over voldoende gegevens beschikt.

Ingevolge artikel 11 van de Beschikking Superheffing worden op of voor 1 september 1984 aangegane investeringsverplichtingen buiten beschouwing gelaten. De ratio van deze bepaling is, dat indien investeringen zijn aangegaan vóór 1 september 1981, de producent voldoende tijd heeft gehad om de investeringen uit te voeren vóór het referentiejaar 1983 en de stalcapaciteit in 1983 volledig kon zijn benut.

Met betrekking tot de voorwaarde dat voor bepaalde minimumbedragen moet zijn geïnvesteerd in standplaatsen voor melk- en kalfkoeien, wijst de Nederlandse regering erop, dat artikel 11 van de Beschikking Superheffing bedoeld is voor ondernemers die een financiële inspanning van een bepaalde minimumomvang hebben verricht en die als gevolg van de superheffing hun investeringsverplichtingen niet meer dreigden te kunnen nakomen. Investeringen in andere voorzieningen dan die welke rechtstreeks verband houden met standplaatsen, worden buiten beschouwing gelaten, omdat alleen investeringen in standplaatsen op geen andere wijze rendabel kunnen zijn dan door ingebruikneming ten behoeve van de melkproduktie.

Het vereiste dat het aantal standplaatsen voor melk- en kalfkoeien met bepaalde minimumpercentages van het aantal standplaatsen van het betrokken bedrijf moet zijn uitgebreid, hangt met het voorgaande samen. Alleen investeringen gericht op een structurele uitbreiding en van een bepaalde omvang worden in aanmerking genomen voor de speciale voorziening van artikel 11. In gevallen daarentegen waarin uitbreiding met een geringer percentage heeft plaatsgevonden, kan de produktie in 1983 representatief worden geacht voor de normale produktie van het betrokken bedrijf na uitbreiding.

Aangaande de korting van 20% van het aantal standplaatsen waarmee is uitgebreid, betoogt de Nederlandse regering, dat de reden voor deze korting is gelegen in de noodzaak, de produktie te bevriezen op het niveau van 1983 en in de noodzakelijkerwijs beperkte omvang van de nationale reserve binnen het nationale quotum, die de Nederlandse autoriteiten noopte tot een restrictief beleid inzake de toewijzing van extra referentiehoeveelheden.

Voor zover voor iedere standplaats waarmee is uitgebreid, een forfaitaire hoeveelheid melk van 5 500 kg wordt toegewezen, wijst de Nederlandse regering erop, dat de toekomstige gemiddelde produktie bij bedrijven in ontwikkeling slechts geraamd kan worden. Op de ondernemer rust geen verplichting om de geraamde produktie te realiseren. Voor bedrijven die zonder plan hebben geïnvesteerd, is het onmogelijk om een toekomstige gemiddelde produktie vast te stellen.

De bepaling op grond waarvan de toekenning van een bijzondere heffingvrije hoeveelheid wordt gefaseerd naar gelang van het moment waarop de standplaatsen waarmee is uitgebreid, daadwerkelijk in gebruik zijn genomen, berust op de gedachte dat nog niet alle standplaatsen daadwerkelijk in gebruik zijn in het eerste melkprijsjaar na de uitbreiding.

Het antwoord op de derde vraag moet naar Nederlands oordeel dan ook luiden, dat artikel 3, aanhef en sub 1, van verordening nr. 857/84, gelet op de daarin neergelegde bevoegdheid van de Lid-Staat en op de noodzaak om bij gebruikmaking van deze bevoegdheid voor bijzondere situaties binnen de grenzen van de nationale reserve te blijven, een nationale regeling als de onderhavige toestaat.

b) De *Commissie* is van oordeel, dat het binnen de bevoegdheid van de Lid-Staten valt om te bepalen, in welke mate en met toepassing van welke beperkingen en grenzen rekening zal worden gehouden met de bijzondere situatie van diegenen die hebben geïnvesteerd op basis van een ontwikkelingsplan. Het is de Lid-Staten toegestaan, maar niet voorgeschreven, een algemeen kortingpercentage op de voor 1982 of 1983 berekende referentiehoeveelheid toe te passen om aldus een nationale reserve te vormen, die de Lid-Staat in de gelegenheid stelt specifieke heffingvrije hoeveelheden toe te kennen aan bepaalde producenten die in een bijzondere situatie verkeren.

Deze nationale reserve voor de bijzondere referentiehoeveelheden die kunnen worden toegekend, moet voornamelijk worden gevoed door een vermindering van de algemene referentiehoeveelheden die voor alle producenten gelden. Daarom moet elke betrokken Lid-Staat hierbij komen tot een afweging van de belangen van de „normale" producenten en van die welke zich bevinden in een van de bijzondere omstandigheden

vermeld in de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84.

Deze belangenafweging, die de doelstellingen van de superheffing in het oog moet houden, kan er zeer wel toe leiden dat geen van de producenten die een ontwikkelingsplan hebben ingediend, een referentiehoeveelheid krijgt die in overeenstemming is met de in het betrokken plan voorziene produktieomvang.

Evenmin valt in te zien, waarom het zonder meer in strijd met het gemeenschapsrecht zou zijn, bij de toekenning van specifieke referentiehoeveelheden aan producenten met een ontwikkelingsplan een onderscheid te maken naar gelang het jaar waarin dit plan ten uitvoer is gelegd. Evenmin schijnt het bij voorbaat in strijd met het gemeenschapsrecht, dat deze belangenafweging ertoe kan leiden dat bepaalde producenten met ontwikkelingsplannen in het geheel geen specifieke referentiehoeveelheid krijgen.

Het antwoord op de derde vraag kan volgens de Commissie derhalve als volgt worden geformuleerd:

„Wanneer een Lid-Staat voor producenten die investeringsverplichtingen hebben aangegaan een regeling vaststelt van het type bedoeld in de derde vraag en de in die regeling vervatte beperkingen en voorwaarden tot gevolg hebben dat aan een aantal van de in vraag 1 bedoelde producenten geen specifieke referentiehoeveelheid wordt toegekend, dan wel een specifieke referentiehoeveelheid die de in het plan vermelde hoeveelheid — in voorkomend geval aanzienlijk — onderschrijdt, dan brengen deze gevolgen, op zich zelf beschouwd en onverkort het antwoord op de tweede vraag, niet mede dat de regeling noodzakelijkerwijze in strijd is met het gemeenschapsrecht."

M. Zuleeg
rechter-rapporteur