# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 13 december 1989 *

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

1. Eens te meer dient het Hof zich uit te spreken over een aantal prejudiciële vragen betreffende de geldigheid en de uitlegging van een reeks bepalingen van de gemeenschapsregeling inzake de extra heffing op melk.

2. Deze vragen zijn gerezen in gedingen die een aantal in de gebieden Luik en de Belgische Hoge Ardennen gevestigde melkproducenten bij de Rechtbank van eerste aanleg te Verviers aanhangig hebben gemaakt tegen enerzijds de melkfabrieken waarbij zij zijn aangesloten, en anderzijds de Nationale Zuiveldienst en de Belgische staat. Zij vorderen terugbetaling van bepaalde bedragen die de zuivelfabrieken krachtens de regeling inzake de extra heffing op melk hadden ingehouden op de prijs voor de door hen geleverde melk.

3. Verzoekers in de hoofdgedingen betogen, dat de gemeenschapsregeling en dus de nationale regeling ter uitvoering daarvan, op basis waarvan die heffingen zijn geïnd, onwettig zijn, hetzij omdat zij in strijd zijn met het verbod van discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag (eerste en tweede vraag), en/of het communautaire karakter van het gemeenschappelijk landbouwbeleid miskennen (derde vraag), hetzij omdat zij geen rekening houden met „de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden", zoals artikel 39, lid 2, sub a, EEG-Verdrag voorschrijft (vierde vraag).

4. De toepasselijke regeling is het Hof welbekend en de ter zake relevante bepalingen zijn gedetailleerd uiteengezet in het rapport ter terechtzitting. Voor de tekst van de vragen verwijs ik eveneens naar het rapport ter terechtzitting.

## I — De eerste twee vragen

5. Krachtens verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 [1], waarbij artikel 5 quater in de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten [2] is ingevoerd, kunnen de Lid-Staten voor de toepassing van de extra heffing tussen twee verschillende formules kiezen.

6. In formule A (formule producent) is de producent de heffing verschuldigd, zodra de aan een koper geleverde hoeveelheid melk of melkequivalent de hem toegekende jaarlijkse referentiehoeveelheid overschrijdt. In formule B (formule koper) daarentegen is de heffing slechts verschuldigd, zoals het Hof heeft geoordeeld in het arrest van 28 april 1988 (zaak 61/87, Thevenot, Jurispr. 1988, blz. 2375),

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1984, L 90, blz. 10.

2 — Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27.6.1968 (PB 1968, L 148, blz. 13).

„voor zover de referentiehoeveelheid van de koper is overschreden".

Daaruit volgt, dat

„in het kader van formule B... de producenten binnen het betrokken tijdvak van twaalf maanden (kunnen) profiteren van de individuele referentiehoeveelheden die door andere bij dezelfde zuivelfabriek aangesloten producenten niet zijn gebruikt, onverminderd de toevoeging van deze hoeveelheden aan de nationale reserve van de betrokken Lid-Staat in de gevallen waarin de regeling dit voorziet" (zie r.o. 12 van het arrest-Thévenot).

7. Levert het ontbreken van die „automatische compensatie" in formule A — de door België gekozen formule — een bij artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag verboden discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap op ? Daarover gaat de eerste vraag.

8. In de tweede vraag gaat het erom, of artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 857/84[3] in de tussen 2 april 1984 en 31 maart 1987 geldende redactie niet in strijd is met hetzelfde non-discriminatiebeginsel, doordat de hoogte van de extra heffing daarbij op 75% dan wel 100% van de richtprijs voor melk is gesteld, al naar gelang een Lid-Staat voor formule A of formule B heeft gekozen.

3 — Verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31.3.1984 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).

9. Ik ben van mening, dat de eerste twee vragen te zamen moeten worden onderzocht. Het verschil in heffingspercentage is immers een bewuste keuze geweest, omdat men rekening wilde houden met de verschillen tussen de twee formules voor de tenuitvoerlegging van de heffingregeling, die in de eerste vraag aan de orde zijn. De twee heffingspercentages vormen derhalve een integrerend bestanddeel van de twee formules.

10. Dat lijkt ook de opvatting van de verwijzende rechter te zijn, die wel twee afzonderlijke vragen stelt, doch ze één en dezelfde motivering meegeeft.

11. In de eerste plaats wil ik opmerken, dat de Raad kennelijk zelf van mening was, dat toepassing van de twee formules tot discriminaties zou leiden, indien niet in verschillende heffingspercentages werd voorzien.

12. Immers, de Raad was er zich van bewust, dat

„wanneer de heffing bij de koper wordt geïnd, zij... niet noodzakelijkerwijs wordt toegepast op alle door de afzonderlijke producenten geleverde hoeveelheden melk waarmee de hoeveelheid wordt overschreden die is aangehouden voor de vaststelling van de referentiehoeveelheid van de koper".

„Om tot een zelfde resultaat te komen" in beide formules, heeft de Raad, zoals gezegd, voor formule B een hoger heffingspercentage vastgesteld dan voor formule A (zie de eerste overweging van de considerans en artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 857/84).

13. Dit verschil, dat helemaal niet willekeurig en dus niet discriminerend was, was juist bedoeld om discriminatie tussen melkproducenten te voorkomen, al naar gelang zij onder formule A of B vielen. De vraag is dus, of deze differentiatie volstond om de in voorkomend geval uit de toepassing van formule B voortvloeiende voordelen te compenseren.

14. Het is vaste rechtspraak, dat

„waar het om de beoordeling van een ingewikkelde economische situatie gaat, zoals het geval is bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de gemeenschapswetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt ten aanzien van de aard en de draagwijdte van de te nemen maatregelen". [4]

15. Ongetwijfeld bevond de Raad zich in een dergelijke situatie toen het erom ging te bepalen, hoe groot het verschil in percentage diende te zijn om de eventueel uit de toepassing van de twee betrokken formules voortvloeiende ongelijkheden te kunnen compenseren. De gekozen oplossing is dus slechts vatbaar voor kritiek, voor zover de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan.

16. Bij gebreke van ervaring ter zake heeft de Raad geoordeeld, dat een verschil van 25 procentpunten in de heffingspercentages de producenten in een identieke situatie zou plaatsen. De Raad ging ervan uit, dat de overschrijdingen van de bij een zuivelfabriek aangesloten melkproducenten gemiddeld voor een vierde zouden worden gecompenseerd. Nemen wij als voorbeeld het geval van twee producenten die respectievelijk onder formule A en formule B vallen en die ieder hun referentiehoeveelheid met 20 000 liter hebben overschreden. Veronderstellen wij voorts, dat de richtprijs voor melk per liter 1 ecu bedraagt. De producent die onder formule A valt, zal een extra heffing gelijk aan 75% van 20 000 ecu betalen, dus 15 000 ecu. Indien geen enkele compensatie mogelijk is, zal de onder formule B vallende producent 100% van 20 000 ecu, dus 20 000 ecu betalen. Hij wordt dus zwaarder getroffen dan de producent die onder formule A valt. Indien er wel compensatie mogelijk is, en wel ten belope van één vierde van de overschrijding, betaalt hij 100% van 15 000 ecu, dus 15 000 ecu zoals zijn collega die onder formule A valt. Indien de compensatie daarentegen de helft van zijn overschrijding dekt, zal hij slechts 10 000 ecu betalen. In het meest extreme geval ten slotte, namelijk wanneer binnen dezelfde zuivelfabriek de overschrijdingen en ongebruikte referentiehoeveelheden met elkaar in evenwicht zijn, hoeft hij helemaal geen extra heffing te betalen.

17. Een aantal bepalingen van de regeling beletten evenwel, dat alle door bepaalde producenten niet gebruikte referentiehoeveelheden altijd ten goede komen aan de andere producenten die bij dezelfde zuivelfabriek zijn aangesloten. Op dit punt kan ik bij voorbeeld wijzen op artikel 4, lid 1, sub a, en lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84, waarin is bepaald, dat wanneer de Lid-Staten een vergoeding hebben toegekend aan de producenten die zich ertoe verbonden hebben de melkproduktie definitief te staken, de vrijgekomen hoeveelheden aan de nationale reserve worden toegevoegd. Voorts besliste het Hof in zijn arrest van 25 november 1986 (gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3477), dat die regel op overeenkomstige wijze van toepassing is, ingeval een producent eigener beweging zijn bedrijf heeft gestaakt (r. o. 22).

18. Men kan dus stellen, dat alleen zuiver conjuncturele dalingen van de leveringen

4 — Zie met name het arrest van 17.5.1988, zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647, r. o. 27.

van bepaalde landbouwers ten goede kunnen komen aan de andere producenten die bij dezelfde zuivelfabriek zijn aangesloten, en dat het niet a priori onredelijk was te veronderstellen, dat die dalingen één vierde van de leveringen zouden kunnen bedragen.

19. Zoals blijkt uit het speciaal verslag nr. 2/87 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het stelsel inzake de quota en de extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1987, C 266, blz. 1, met name blz. 7) schijnt de compensatie in vele gevallen echter meer dan één vierde van de overschrijdingen te hebben bedragen. De differentiatie van de heffingspercentages alleen waarborgde dus niet in alle gevallen de gelijke behandeling van de landbouwers die onder formule A vielen met die welke onder formule B vielen, zelfs niet binnen deze laatste categorie.

20. Maar bij verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 [5], houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84, is in deze laatste verordening een artikel 4 bis ingevoegd, dat compensatie op het vlak van de Lid-Staten mogelijk maakt ongeacht welke formule zij toepassen. Krachtens deze bepaling kunnen de Lid-Staten

„de niet gebruikte referentiehoeveelheden van de producenten of kopers toekennen aan de producenten of kopers van hetzelfde gebied en, in voorkomend geval, van andere gebieden".

Deze mogelijkheid voor de Lid-Staten tot compensatie op regionaal en interregionaal vlak gold aanvankelijk enkel voor de eerste periode van twaalf maanden van de regeling (van 1 april 1984 tot en met 31 maart 1985), doch zij is verscheidene malen verlengd en geldt thans voor de gehele geldingsduur van de regeling.

5 — PB 1985, L 68, blz. 1.

21. Het is juist, dat deze mogelijkheid eerst aan het einde van het eerste seizoen is ingevoerd, dat wil zeggen op een ogenblik waarop — volgens verzoekers in de hoofdgedingen — de producenten die onder formule A vielen er hoe dan ook niet meer van konden profiteren door hun produktie — die zij intussen hadden verlaagd — te verhogen.

22. Deze kritiek kan echter niet slagen, daar artikel 4 bis hun in geen geval de zekerheid verschafte, dat een eventuele overschrijding zou worden gecompenseerd. Bovendien was de compensatie die artikel 4 bis mogelijk maakt, oorspronkelijk enkel ingevoerd, omdat in het eerste jaar van de nieuwe regeling de van elke producent of koper gevergde aanpassing werd bemoeilijkt

„door de late mededeling van de individuele referentiehoeveelheden, als gevolg van de moeilijkheden die over het algemeen in de verschillende Lid-Staten zijn ondervonden" (zie de eerste overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 590/85, in fine).

Artikel 4 bis was dus bedoeld voor al die producenten of kopers, die om die redenen hun produktie nog niet voldoende aan de vastgestelde referentiehoeveelheden hadden aangepast.

23. Artikel 4 bis is verlengd en uiteindelijk definitief behouden wegens de produktieverminderingen waartoe na het eerste jaar van de geldingsduur van de regeling is besloten, en wegens de aanpassingsinspanningen die zulks van de landbouwers bleef vergen (zie met name de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 774/87

van de Raad van 16 maart 1987, PB 1987, L 78, blz. 3). Anders dan verzoekers lijken te denken, beoogt artikel 4 bis niet een verhoging van de geproduceerde hoeveelheden mogelijk te maken, doch rekening te houden met de moeilijkheden die sommige producenten kunnen ondervinden om hun produktie te verlagen, ten einde zich aan hun referentiehoeveelheid te houden.

24. Dat neemt echter niet weg, dat dank zij de introductie van artikel 4 bis elke Lid-Staat vanaf de invoering van de regeling betreffende de referentiehoeveelheden de niet gebruikte referentiehoeveelheden van de enen en de overproduktie van de anderen met elkaar kon compenseren. Door die compensatie konden de nadelen worden opgeheven die formule A — ondanks het verschil in heffingspercentage — onder bepaalde omstandigheden kon meebrengen ten opzichte van formule B.

25. Naderhand heeft de Raad overigens vastgesteld, dat het verschil in heffingspercentage niet langer verantwoord was, daar

„de mogelijkheden tot compensatie tussen geproduceerde hoeveelheden en niet gebruikte hoeveelheden bij toepassing van beide formules vergelijkbaar blijken" (tweede overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 774/87 van de Raad van 16 maart 1987 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84, PB 1987, L 78, blz. 3).

26. Voorts wil ik er ook op wijzen, dat de Raad bij een andere verordening van dezelfde datum voor formule B bepalingen heeft vastgesteld, die in strengere sancties voorzien voor producenten die hun referentiehoeveelheid overschrijden. Immers, artikel 1 van verordening (EEG) nr. 773/87 van de Raad van 16 maart 1987 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 (PB 1987, L 78, blz. 1) versterkt het afschrikkingseffect van de regeling door de gewijzigde methode van afwenteling van de door een zuivelfabriek verschuldigde heffing op de producenten die hun referentiehoeveelheid hebben overschreden, en door de Lid-Staten toe te staan te bepalen, dat zelfs indien de aan een zuivelfabriek geleverde hoeveelheden gelijk zijn aan of kleiner zijn dan haar referentiehoeveelheid, de heffing in haar totaal verschuldigd is door alle producenten die hun referentiehoeveelheid met ten minste 10% of ten minste met 20 000 kg hebben overschreden. Dit is een nieuwe poging van de Raad om de gelijke behandeling van alle melkproducenten tot stand te brengen. Verordening (EEG) nr. 773/87 kon echter eerst worden toegepast na de eindafrekening van het seizoen 1986/1987.

27. Terugkomend op artikel 4 bis wil ik erop wijzen, dat wanneer een Lid-Staat geen gebruik heeft gemaakt van de door dat artikel geboden mogelijkheden, zulks zijn eigen beslissing is. De gemachtigde van de Belgische regering heeft evenwel ter terechtzitting onweersproken gesteld, dat België daadwerkelijk gebruik had gemaakt van de betrokken mogelijkheid.

28. Wij kunnen dus vaststellen, dat na de invoering van artikel 4 bis (dat, het zij nogmaals gezegd, met terugwerkende kracht tot het eerste jaar van de geldingsduur van de regeling kon worden toegepast) de gemeenschapsregeling op zich niet discrimineerde tussen de producenten die onder formule A vallen, ten opzichte van die welke onder formule B vallen, aangezien in beide gevallen de te veel geproduceerde hoeveelheden kunnen worden gecompenseerd met de niet volledig gebruikte quota. Bijgevolg is de regeling niet in strijd met artikel 40 EEG-Verdrag. De ervaring heeft overigens geleerd, dat de landbouwers in België gemiddeld slechts een extra heffing van 15,6% van de richtprijs voor melk hebben moeten betalen.

29. Eventuele verschillen die zich ondanks de gedifferentieerde heffingspercentages en de toepassing van artikel 4 bis hebben voorgedaan, kunnen enkel het gevolg zijn geweest van het feit, dat de individuele quota in sommige gebieden meer zijn overschreden of minder zijn uitgeput dan in andere. Hierbij gaat het evenwel om objectieve factoren die buiten de invloedssfeer van de communautaire en de nationale autoriteiten vallen. Een daaruit voortvloeiende verschil in behandeling is niet als een willekeurige discriminatie aan te merken.

30. Voorts mag men niet uit het oog verliezen, dat hoe meer een producent zijn quotum overschrijdt, hoe meer hij de compensatie bemoeilijkt en zelf de op hem rustende last verzwaart. Men kan zich derhalve zelfs afvragen, of aan een producent die zijn quotum heeft overschreden, niet het adagium „nemo auditur propriam turpitudinem allegans" zou moeten worden voorgehouden.

31. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging, de eerste twee vragen van de verwijzende rechter ontkennend te beantwoorden en voor recht te verklaren, dat bij het onderzoek van de gestelde vragen niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de betrokken regeling kunnen aantasten.

## II — De derde vraag

32. De derde vraag bestaat uit twee onderdelen. Artikel 3, sub d, EEG-Verdrag voorziet in het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van de landbouw. Dit beleid moet beantwoorden aan de doelstellingen, de voorwaarden en de beginselen vermeld in het hoofdstuk van het Verdrag dat betrekking heeft op de landbouw. Volgens artikel 40 moest het gemeenschappelijk landbouwbeleid uiterlijk aan het eind van de overgangsperiode tot stand zijn gebracht, met name door middel van gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkten. Voor de sector melk en zuivelprodukten geldt thans de gemeenschappelijke marktordening die bij verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad (PB 1968, L 148, blz. 13) is ingevoerd.

33. Elke „renationalisatie" van het landbouwbeleid is dus uit den boze. Wat moet echter onder dat begrip worden verstaan ?

34. Een „renationalisatie"-maatregel valt zeker niet te zien in het feit, dat de gemeenschapsregeling specifieke maatregelen bevat die rekening houden met de bijzondere kenmerken van de landbouwactiviteit in bepaalde gebieden, zelfs in bepaalde Lid-Staten. In de eerste plaats schrijft artikel 39, lid 2, sub a, uitdrukkelijk voor, dat bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid rekening moet worden gehouden met de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden. In de tweede plaats kan een dergelijke differentiatie naar gebieden en zelfs naar Lid-Staten juist noodzakelijk zijn ter naleving van het non-discriminatiebeginsel van artikel 40, lid 3, dat volgens de rechtspraak van het Hof niet alleen betekent, dat vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld, maar ook dat verschillende situaties niet op dezelfde wijze mogen worden behandeld (tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is).

35. Het voorgaande geldt eveneens voor die bepalingen van de gemeenschapsregeling, die de Lid-Staten eenvoudig de bevoegdheid verlenen om van sommige bepalingen af te wijken.

36. Bijgevolg is geen van de door de verwijzende rechter genoemde bepalingen van de regeling te beschouwen als een „renationalisatie"-maatregel of als een maatregel die in strijd is met het verbod van discriminatie tussen producenten.

37. Drie bepalingen (vermeld in sub 3, 4 en 5 van de prejudiciële vraag) zijn van algemene toepassing in alle Lid-Staten. Het gaat om de artikelen 12, sub e, en 7, lid 4, van verordening (EEG) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 590/85, alsook om de bepalingen van verordeningen nrs. 1335/86[6] en 1343/86[7]. Ook al kunnen de eerste twee bepalingen in werkelijkheid meer ten goede komen aan kopers of producenten die in bepaalde Lid-Staten zijn gevestigd, dat neemt niet weg dat zij voor allen gelden die aan de gestelde voorwaarden voldoen, en dat zij op objectieve overwegingen zijn gebaseerd (zie de laatste twee overwegingen van de considerans van verordening nr. 590/85).

38. De twee sub 1 en 2 van de prejudiciële vraag vermelde bepalingen zijn vastgesteld met het oog op de bijzondere toestand in Italië en Griekenland, zoals blijkt uit de tweede overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 1305/85[8] en de derde overweging van verordening (EEG) nr. 857/84. Er is geen enkel argument aangevoerd waaruit zou blijken, dat de redenen waarom de betrokken afwijkingen voor die twee landen zijn voorzien, onjuist of ongerechtvaardigd zouden zijn. Men moet dus aannemen, dat zij objectief gerechtvaardigd zijn en niet tot discriminatie leiden.

39. Voorts valt niet in te zien, hoe die afwijkingen degenen voor wie ze gelden, zouden kunnen bevoordelen ten opzichte van in andere Lid-Staten gevestigde producenten. De afwijking voor Italië machtigt die Lid-Staat om in de eerste drie jaar van de geldingsduur van de regeling, de toepassing van artikel 3, punt 3, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 857/84 uit te stellen, krachtens hetwelk de melkproducenten onder bepaalde voorwaarden recht hebben op aanwijzing van een ander referentiejaar dan het referentiejaar dat is gekozen om hun referentiehoeveelheden vast te stellen. Bedoelde bepaling valt dus hooguit in het nadeel van de Italiaanse producenten uit. Artikel 10 van verordening (EEG) nr. 857/84, dat bepaalt dat bij toepassing van formule B in Griekenland het geheel van de kopers als een enkele koper wordt beschouwd, voegt in de relatie tussen de landen of de gebieden waar formule A wordt toegepast, en die waar formule B wordt toegepast, geen nieuw verschil toe aan de verschillen die reeds tussen beide formules bestaan. Bovendien heeft artikel 10 van verordening (EEG) nr. 857/84 sedert de invoering van artikel 4 bis, dat ongeacht de toegepaste formule, dus ook tussen kopers, compensatie op nationaal vlak mogelijk maakt, veel van zijn nut verloren. Immers, krachtens artikel 4 bis mogen alle Lid-Staten waar formule B wordt toegepast, het geheel van de kopers als een enkele koper beschouwen.

40. Derhalve geef ik het Hof in overweging, de derde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

6 — Verordening (EEG) nr. 1335/86 van de Raad van 6.5.1986 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1986, L 119, blz. 19).

7 — Verordening (EEG) nr. 1343/86 van de Raad van 6.5.1986 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 1986, L 119, blz. 34).

8 — Verordening (EEG) nr. 1305/85 van de Raad van 23.5.1985 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1985, L 137, blz. 12).

„1) De artikelen 3, sub d, 38, 39 en 40 EEG-Verdrag alsmede verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten moeten aldus worden uitgelegd, dat zij het niet verbieden dat bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bijzondere, voor bepaalde producenten geldende maatregelen worden getroffen, mits deze maatregelen door de bijzondere situatie van deze producenten objectief gerechtvaardigd zijn.

2) Bij onderzoek van de derde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van de daarin genoemde bepalingen van verordeningen (EEG) nrs. 857/84, 590/85, 1305/85, 1335/86 en 1343/86 van de Raad."

**III — De vierde vraag**

41. Ook de vierde prejudiciële vraag bestaat uit twee onderdelen.

42. In de eerste plaats vraagt de verwijzende rechter het Hof, onder welke voorwaarden een Lid-Staat zijn gehele grondgebied als een enkel gebied in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 mag beschouwen. Meer in het bijzonder wil hij weten, of een Lid-Staat dit ook mag doen, als zijn grondgebied geen geografische eenheid vormt waarin de natuurlijke omstandigheden, de produktiestructuur en het gemiddelde rendement van de veestapel vergelijkbaar zijn, en er op zijn grondgebied agrarische probleemgebieden zijn.

43. Uit die vraag blijkt, dat de Belgische rechter er kennelijk van uitgaat, dat formule B gunstiger is voor de landbouwers dan formule A. In die optiek vraagt hij zich af, of op melkproducenten in gebieden waar de natuurlijke omstandigheden ongunstiger zijn en waar de bedrijven kleiner zijn, niet formule B moet worden toegepast.

44. Ik heb echter zojuist gezegd, dat het in formule B niet mogelijk is, dat aan producenten die bij een bepaalde zuivelfabriek zijn aangesloten en die teveel produceren, de quota worden overgedragen van producenten die — hetzij omdat zij daarvoor een vergoeding hebben ontvangen, hetzij eigener beweging — de levering van melk hebben gestaakt. Compensatie vindt slechts plaats, wanneer sommige aangeslotenen om zuiver conjuncturele redenen hun referentiehoeveelheid niet opgebruiken (bij voorbeeld wegens ziekte van de dieren).

45. Voorts maakt artikel 4 bis in de Lid-Staten die formule A toepassen, compensaties mogelijk die gelijkwaardig zijn aan die welke bij toepassing van formule B mogelijk zijn.

46. Wanneer bijgevolg ten tijde van de vaststelling van verordening (EEG) nr. 857/84 formule B geschikter leek dan formule A om de structurele ontwikkelingen en aanpassingen te vergemakkelijken (artikel 1, lid 2, tweede streepje, van de verordening) of om de regionale ontwikkeling veilig te stellen en de ontvolking van bepaalde gebieden tegen te gaan (derde streepje van dezelfde bepaling), dan is dat sedert de invoering (met terugwerkende kracht) van artikel 4 bis niet langer het geval.

47. De Commissie heeft overigens in haar opmerkingen (blz. 26) onweersproken gesteld, dat sedert de tweede toepassingsperiode van de regeling alle Lid-Staten hun gehele grondgebied als een enkel gebied beschouwen.

48. De enige reden die een Lid-Staat nog kan aansporen om formule B boven formule A te verkiezen, is, dat zij administratief gezien eenvoudiger is, wanneer bij voorbeeld nagenoeg alle melkproducenten van een geografisch gebied bij dezelfde zuivelfabriek zijn aangesloten.

49. Na hetgeen in de loop van de procedure voor het Hof aan het licht is gekomen, heeft de vierde vraag dus haar belang grotendeels verloren, wat niet wegneemt, dat zij toch moet worden beantwoord.

50. Met de Belgische, de Britse en de Griekse regering, de Raad en de Commissie ben ik van mening, dat uit de tekst zelf van de eerste alinea van de betrokken bepaling duidelijk blijkt, dat de Lid-Staten de *bevoegdheid* hebben om hun gehele grondgebied als een enkel gebied te beschouwen, zelfs wanneer de natuurlijke omstandigheden, de produktiestructuur en het rendement niet overal vergelijkbaar zijn. Het zinsdeel waarin die voorwaarden zijn opgesomd, heeft immers enkel betrekking op het *gedeelte* van het grondgebied van de Lid-Staat dat hij als een afzonderlijk gebied wil beschouwen.

51. Derhalve geef ik in overweging, het eerste onderdeel van de vierde vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 moet aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat zijn gehele grondgebied mag beschouwen als een enkel gebied, ook indien de natuurlijke omstandigheden, de produktiestructuur en het gemiddelde rendement van de veestapel niet overal vergelijkbaar zijn."

52. Met het tweede onderdeel van de vierde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, of de aldus uitgelegde bepaling zich verdraagt met artikel 39, lid 2, EEG-Verdrag en met de richtlijnen van de Raad betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden. Ook hier gaat de Rechtbank van eerste aanleg te Verviers er impliciet van uit, dat de ene formule gunstiger is voor de melkproducenten dan de andere en dat op de producenten die in een probleemgebied zijn gevestigd, normaal gezien de gunstigste formule zou moeten worden toegepast.

53. Zoals evenwel uit al het voorgaande blijkt, is artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 niet de enige in aanmerking te nemen bepaling en voorkomt de regeling in haar geheel genomen, dat de keuze voor formule A of B tot ongelijke behandeling van discriminerende aard zou kunnen leiden.

54. Onder die omstandigheden is toepassing van slechts één van de twee formules op het gehele grondgebied van een Lid-Staat niet in strijd met artikel 39, lid 2, sub a, dat bepaalt, dat bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid met name rekening moet worden gehouden met „de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden".

55. Voorts moet worden vastgesteld, dat richtlijn 75/268/EEG van de Raad van 28 april 1975 betreffende de landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden (PB 1975, L 128, blz. 1) een totaal ander doel nastreeft dan de gemeenschapsregeling inzake de extra heffing op melk. Richtlijn 75/268/EEG beoogt de Lid-Staten in staat te stellen om een bijzondere steunregeling in te voeren voor landbouwbedrij-

ven die in bepaalde probleemgebieden zijn gevestigd, van welke gebieden aan de hand van communautaire criteria en volgens een communautaire procedure een lijst wordt opgesteld. Het feit dat bepaalde gebieden van het grondgebied van een Lid-Staat als agrarische probleemgebied in de zin van die richtlijn zijn erkend, betekent dus niet, dat die gebieden noodzakelijkerwijs een afzonderlijk gebied in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 moeten vormen.

56. De Commissie beklemtoont evenwel terecht, dat de verordening via een reeks bepalingen (zie artikel 2, leden 2 en 3, artikel 3, punt 1, artikel 4, lid 1, en 4 bis), krachtens welke de Lid-Staten bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden rekening mogen houden met de bijzondere situatie van de melkproduktie in bepaalde gebieden, ook in het kader van de toepassing van de heffingsregeling de mogelijkheid biedt om aan de probleemgebieden bepaalde voordelen toe te kennen.

57. Derhalve moet het tweede onderdeel van de vierde prejudiciële vraag ontkennend worden beantwoord.

## Conclusie

58. Ik stel bijgevolg voor, de door de Rechtbank van eerste aanleg te Verviers gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Bij onderzoek van de eerste twee vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 5 quater, lid 1, van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad of van artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad in de tussen 2 april 1984 en 31 maart 1987 geldende versie.

2) — De artikelen 3, sub d, 38, 39 en 40 EEG-Verdrag alsmede verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten moeten aldus worden uitgelegd, dat zij het niet verbieden dat bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bijzondere, voor bepaalde producenten geldende maatregelen worden getroffen, mits deze maatregelen door de bijzondere situatie van deze producenten objectief gerechtvaardigd zijn.

— Bij onderzoek van de derde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van de daarin genoemde bepalingen van verordeningen (EEG) nrs. 857/84, 590/85, 1305/85, 1335/86 en 1343/86 van de Raad.

3) — Artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 moet aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat zijn gehele grondgebied mag beschouwen als een enkel gebied, ook indien de natuurlijke omstandigheden, de produktiestructuur en het gemiddelde rendement van de veestapel niet overal vergelijkbaar zijn.

— Bij onderzoek van de vierde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 1, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84, dat in samenhang met de andere bepalingen van de regeling moet worden gelezen."