CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS

van 10 februari 2000 *

I — Inleiding

1. Met het onderhavige prejudiciële verzoek krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) heeft het Bundesfinanzhof (Duitsland) het Hof een vraag voorgelegd over de regeling van de cumulatie van oorspronkelijke en specifieke referentiehoeveelheden in het kader van de gemeenschapswetgeving inzake de marktordening in de sector melk en zuivelproducten. Het Hof wordt met name gevraagd, of artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten [1], in de versie van verordening (EEG) nr. 1639/91 van de Raad van 13 juni 1991 [2], welke bepaling werd overgenomen door artikel 4, lid 3, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten [3], aldus moet worden geïnterpreteerd, dat aan een melkproducent ook een definitieve specifieke referentiehoeveelheid moet worden toegewezen indien hij in het in die bepaling bedoelde tijdvak de hem voorlopig toegewezen specifieke referentiehoeveelheid niet heeft gebruikt voor een overeenkomstige verhoging van zijn melkproductie, doch het deel van zijn melkquotum dat overeenkomt met zijn oorspronkelijke referentiehoeveelheid waarover zijn bedrijf bovenop de voorlopig toegewezen specifieke referentiehoeveelheid beschikte, tijdelijk heeft overgedragen aan een ander landbouwbedrijf.

II — Communautair rechtskader

2. Om de overproductie van melk en zuivelproducten binnen de gemeenschappelijke markt te beperken, werd bij verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 [4] een stelsel van premies ingevoerd om de landbouwers ertoe te bewegen af te zien van het in de handel brengen van melk en zuivelproducten (nietleveringspremie) dan wel hun melkveebestand op de rundvleesproductie om te schakelen (omschakelingspremie). De nietleverings- en omschakelingspremies werden op aanvraag toegewezen aan iedere producent die zich ertoe verbond gedurende vijf jaar geen melk of zuivelproducten in de

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — PB L 90, blz. 13.

2 — PB L 150, blz. 35.

3 — PB L 405, blz. 1.

4 — Verordening tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelproducten en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB L 131, blz. 1).

handel te brengen, of zijn bestanden om te schakelen.

3. Aangezien de melkproductie voortdurend toenam, stelde de Raad bovendien bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 [5] een extra heffing in op de hoeveelheden melk die werden geleverd boven een bepaalde referentiehoeveelheid (artikel 1 van deze verordening). De heffing is verschuldigd door hetzij de melkproducenten (formule A), hetzij de kopers van melk en andere zuivelproducten, die haar kunnen afwentelen op producenten die hun leveringen hebben verhoogd, naar rato van hun bijdrage aan de overschrijding van de referentiehoeveelheid van de koper (formule B). De berekening van de referentiehoeveelheid, dat wil zeggen van de hoeveelheden die zijn vrijgesteld van de extra heffing, is, geregeld in voornoemde verordening nr. 857/84. Ingevolge deze verordening is de referentiehoeveelheid gelijk aan de hoeveelheid melk die door de producent werd geleverd in het kalenderjaar 1981, vermeerderd met 1 %. De lidstaten kunnen evenwel bepalen dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid gelijk is aan de in het kalenderjaar 1982 of 1983 geleverde of gekochte hoeveelheden melk of melkequivalent, onder toepassing van een zodanig percentage dat de voor de betrokken lidstaat vastgestelde gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden.

5 — Verordening tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 10).

4. Na de arresten van 28 april 1988, Mulder [6] en Von Deetzen [7], waarbij verordening nr. 857/84 ongeldig was verklaard voorzover deze niet voorzag in de toekenning van een referentiehoeveelheid aan producenten die overeenkomstig voornoemde verordening nr. 1078/77 geen melk hadden geleverd gedurende het door de betrokken lidstaat gekozen referentiejaar, stelde de Raad verordening (EEG) nr. 764/89 van 20 maart 1989 vast, houdende wijziging van verordening nr. 857/84. [8] Bij verordening nr. 764/89 werd aan verordening nr. 857/84 een nieuw artikel 3 bis toegevoegd, dat onder bepaalde voorwaarden (primair bedoeld om te verzekeren dat de producenten werkelijk de bedoeling hebben en in staat zijn de melkproductie te hervatten) voorziet in de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid aan die producenten die zich overeenkomstig voornoemde verordening nr. 1078/77 hadden verbonden geen melk in de handel te brengen of hun bestanden om te schakelen, en dientengevolge waren uitgesloten van toewijzing van een oorspronkelijke referentiehoeveelheid (hierna: „SLOM [9] I-regeling").

5. In de arresten van 11 december 1990, Spagl [10] en Pastätter [11], heeft het Hof artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening 764/89, ongeldig verklaard voorzover deze bepaling uitsluit dat producenten voor wie de

6 — 120/86, Jurispr. blz. 2321.

7 — 170/86, Jurispr. blz. 2355.

8 — PB L 84, blz. 2.

9 — De term „Slom" komt van de uitdrukking „slachtoffers omschakeling". De afkorting SLOM werd in Nederland in de praktijk al eerder gebruikt, en is afgeleid van de uitdrukking „Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproductie".

10 — C-189/89, Jurispr. blz. I-4539.

11 — C-217/89, Jurispr. blz. I-4585.

periode van niet-levering of omschakeling krachtens een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis vóór 31 december 1983 of, in voorkomende gevallen, vóór 30 september 1983 ten einde liep, overeenkomstig deze bepaling een specifieke referentiehoeveelheid krijgen toegewezen, en ook voorzover deze bepaling de specifieke referentiehoeveelheid beperkt tot 60 % van de hoeveelheid melk of melkequivalent die door de producent is geleverd of verkocht in de periode van twaalf kalendermaanden, voorafgaand aan de maand van indiening van de aanvraag van de premie voor niet-levering of omschakeling. Ter uitvoering van deze arresten heeft de Raad bij verordening nr. 1639/91, verordening nr. 857/84 zodanig gewijzigd, dat de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid ook in bovenbedoelde gevallen, waarin dit tot dan toe uitgesloten was, mogelijk werd.

6. Artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 (hierna: „SLOM II-regeling") bepaalt:

„1. Aan de in artikel 12, onder c, derde alinea, bedoelde producenten

— waarvan de periode van niet-levering of omschakeling krachtens de uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis, onverminderd het bepaalde in de laatste alinea, ten einde loopt na 31 december 1983, of na 30 september 1983 in de lidstaten waar de melkopbrengst in de maanden april tot en met september ten minste tweemaal zo groot is als die in de maanden oktober tot en met maart van het volgende jaar,

— waaraan, indien zij cessionaris van de premie zijn, geen referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 en/of artikel 6 van deze verordening is toegewezen,

wordt voorlopig, op een binnen drie maanden vanaf 29 maart 1989 door hen in te dienen aanvraag, een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen, op voorwaarde dat deze producenten

(...)

Aan de producent:

— wiens periode van niet-levering of omschakeling krachtens de uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis, is afgelopen in 1983, of, voor het in de eerste alinea, eerste streepje, bedoelde geval, in de periode van 1 januari tot en met 30 september 1983 of, eventueel, na de in het eerste streepje vastgestelde data indien hem een referentiehoeveelheid was toegekend voor het bedrijf waarvoor de premie voor niet-levering of omschakeling is verleend, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 4, onder b, en/of artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1546/88 of uit hoofde van artikel 2 van deze verorde-

ning indien de lidstaat voornoemd artikel 9, lid 2, niet heeft toegepast en aan wie, indien hij cessionaris van de premie is geen referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 en/of artikel 6 van deze verordening is toegewezen,

of

— die het bedrijf door erfopvolging of op soortgelijke wijze in bezit heeft gekregen na het verstrijken van de verbintenis die uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 door de rechtsvoorganger is aangegaan, maar vóór 29 juni 1989,

wordt voorlopig, op een door hem binnen drie maanden na 1 juli 1991 in te dienen verzoek, onder de hierboven onder (...) vastgestelde voorwaarden een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen.

(...)

3. Indien de producent binnen twee jaar, te rekenen vanaf 29 maart 1989, of, in het in de laatste alinea van lid 1 bedoelde geval, vanaf 1 juli 1991 en op voorwaarde dat de geldigheidsduur van de regeling inzake de extra heffing wordt verlengd, ten genoegen van de bevoegde instantie kan bewijzen dat hij de rechtstreekse verkoop en/of de leveringen daadwerkelijk heeft hervat en dat deze rechtstreekse verkoop en/of deze leveringen tijdens de laatste twaalf maanden ten minste 80 % van de voorlopige referentiehoeveelheid hebben bedragen, wordt de specifieke referentiehoeveelheid hem definitief toegewezen. (...)

4. Het deel van de specifieke referentiehoeveelheid dat in een periode van twaalf maanden niet zal worden gebruikt, mag niet tijdelijk worden overgedragen zoals bepaald in artikel 5 quater, lid 1 bis, van verordening (EEG) nr. 804/68. (...)"

7. Verordening nr. 857/84 werd per 1 april 1993 vervangen door verordening nr. 3950/92 [12] die het geldende quotasysteem, met bepaalde wijzigingen, met zeven jaar verlengde. In artikel 4, lid 3, van deze verordening wordt de regeling van artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84 in aangepaste vorm overgenomen:

„3. Wanneer een producent aan wie overeenkomstig artikel 3 bis, lid 1, laatste alinea, van verordening (EEG) nr. 857/84 voorlopig een specifieke individuele referentiehoeveelheid is toegewezen, vóór 1 juli 1993 ten genoegen van de bevoegde autoriteit kan aantonen dat hij de rechtstreekse verkoop en/of de leveringen daadwerkelijk heeft hervat en dat zijn rechtstreekse verkoop en/of zijn leveringen in de afgelopen twaalf maanden een niveau van ten minste 80 % van de voorlopige referentiehoeveelheid heeft of hebben bereikt, wordt de

12 — Verordening aangehaald in voetnoot 3.

specifieke referentiehoeveelheid hem definitief toegewezen. (...)"

8. In het arrest van 3 december 1992, Wehrs [13], heeft het Hof de „anticumulatiebepaling" van artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 857/84, in de versie van verordening nr. 764/89, ongeldig verklaard voor zover cessionarissen van een premie uit hoofde van verordening nr. 1078/77 die daarnaast een referentiehoeveelheid hadden verkregen krachtens artikel 2 van verordening nr. 857/84, niet in aanmerking konden komen voor toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid. In vervolg op dat arrest heeft de Raad verordening (EEG) nr. 2055/93 van 19 juli 1993 [14] vastgesteld, op grond waarvan producenten die wegens de anticumulatiebepaling uitgesloten waren van toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91, onder bepaalde voorwaarden toch een dergelijke referentiehoeveelheid kunnen verkrijgen (hierna: „SLOM III-regeling").

9. Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2055/93 bepaalt:

„Aan de producent als omschreven in artikel 9, onder c, van verordening (EEG) nr. 3950/92, die:

— cessionaris is van de premie voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelproducten of voor de omschakeling overeenkomstig verordening (EEG) nr. 1078/77 en die van het bij artikel 3 bis van verordening (EEG) nr. 857/84 toegekende voordeel is uitgesloten, omdat hem een referentiehoeveelheid was toegewezen op grond van artikel 2 of 6 van die verordening, of

— een deel heeft overgenomen van een bedrijf dat onder dezelfde bepalingen valt en waarvoor geen referentiehoeveelheid is toegewezen uit hoofde van artikel 3 bis van verordening (EEG) nr. 857/84,

wordt op diens verzoek een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen, op voorwaarde dat:

(...)

— hij ter staving van zijn aanvraag, aan de hand van nader te bepalen criteria, aantoont dat hij zijn productie op zijn bedrijf kan verhogen tot de gevraagde specifieke referentiehoeveelheid."

13 — C-264/90, Jurispr. blz. I-6285.

14 — Verordening houdende toewijzing van een aanvullende specifieke referentiehoeveelheid aan bepaalde producenten van melk en zuivelproducten (PB L 187, blz. 8).

III — Feiten

10. Schlebusch is melkproducent. Blijkens de verwijzingsbeschikking beschikte hij op 1 april 1991 over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid van 50 704 kg melk.[15] In oktober 1991 kreeg hij overeenkomstig de SLOM II-regeling een aanvullende specifieke leveringsreferentiehoeveelheid van 20 380 kg, hoewel de anticumulatiebepaling van artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 nog steeds van kracht was.[16] In de periode van april 1992 tot en met februari 1993 heeft Schlebusch 14 272 kg melk geleverd.[17] Zijn oorspronkelijke referentiehoeveelheid voor deze periode gaf hij in leasing. Ten slotte staakte hij zijn melkleveringen volledig.

11. De verwijzende rechter heeft de juridische grondslag van de aan Schlebusch toegewezen referentiehoeveelheden onderzocht en erop gewezen dat de referentiehoeveelheid waarover verzoeker in het hoofdgeding beschikt — buiten de oorspronkelijke leveringsreferentiehoeveelheid waarop Schlebusch op grond van artikel 2 van verordening nr. 857/84 ontegenzeglijk recht heeft — is gebaseerd op de voorlopige vaststelling van een specifieke referentiehoeveelheid volgens artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, op voorwaarde dat deze voorlopige vaststelling in een definitieve kan worden omgezet. De vaststelling van een specifieke referentiehoeveelheid uit hoofde van voornoemde bepaling berust hierop, dat verzoeker in het hoofdgeding een bedrijf in pacht heeft genomen waarvoor een niet-leveringsverbintenis overeenkomstig verordening nr. 1078/77 bestond. Een dergelijke specifieke referentiehoeveelheid was voor het eerst voorzien in verordening nr. 764/89. Schlebusch kon daarvan echter niet profiteren aangezien zijn niet-leveringsverbintenis ten einde liep vóór 31 december 1983, om precies te zijn op 1 mei 1983, waardoor hij gezien artikel 3 bis, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 857/84 in de versie van voornoemde verordening, in eerste instantie niet in aanmerking kon komen voor een specifieke referentiehoeveelheid. Ingevolge de nieuwe formulering van artikel 3 bis in de versie van verordening nr. 1639/91 heeft verzoeker echter wél recht op een specifieke referentiehoeveelheid. Volgens deze formulering kan een specifieke referentiehoeveelheid namelijk worden toegekend aan producenten van wie de niet-leveringsverbintenis reeds in 1983 ten einde liep. Verzoeker heeft derhalve overeenkomstig artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 een specifieke referentiehoeveelheid ontvangen, ondanks het nog steeds van kracht zijnde cumulatieverbod van artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 857/84, dat pas opgeheven werd door verordening nr. 2055/93 en dat mogelijkerwijs van toepassing was geweest in het geval van verzoeker, wiens bedrijf reeds beschikte over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid.

15 — In zijn schriftelijke opmerkingen en in zijn antwoord op de schriftelijke vraag van het Hof of het hier al dan niet gaat om één enkel bedrijf, heeft Schlebusch aangegeven dat hij reeds vanaf november 1977 als pachter het melkveebedrijf van zijn vader, met een oppervlakte van 12,5 ha, heeft geëxploiteerd en bovendien vanaf 1 september 1980 alle grond heeft gepacht die zijn oom voor melkproductie gebruikte, en waarvoor deze de premie voor niet-levering had ontvangen. Aldus heeft Schlebusch zelf de verplichting tot niet-levering op zich genomen, die op 30 april 1983 ten einde liep. Bij beschikking van 14 mei 1984 is hem voor zijn bedrijf een referentiehoeveelheid van 52 800 kg toegewezen.

16 — Schlebusch heeft aangegeven de specifieke referentiehoeveelheid te hebben aangevraagd omdat hij een producent was die een niet-leveringsverplichting was aangegaan. Meer bepaaldelijk heeft hij aangegeven bij de verantwoordelijke functionaris van de melkfabriek naar die mogelijkheid geïnformeerd te hebben.

17 — Schlebusch heeft aangegeven in de periode van 1 oktober 1991 tot en met 28 februari 1993 de voorlopige SLOM II-referentiehoeveelheid van 30 051 kg aan de koopster te hebben geleverd.

12. Blijkens de verwijzingsbeschikking wees de bevoegde Duitse autoriteit, het Hauptzollamt (hierna: „HZA"), de definitieve toewijzing van de door verzoeker aangevraagde specifieke leveringsreferentiehoeveelheid af[18], op grond dat Schlebusch geen melk had geleverd onder de hem voorlopig toegekende referentiehoeveelheid, en stelde het de definitieve specifieke leveringsreferentiehoeveelheid vast op 0 kg. Het HZA was van mening dat het verbod van artikel 3 bis, lid 4, van verordening nr. 857/84 zou worden ondermijnd en dat de ontvanger van die referentiehoeveelheid de verplichting de hem toegewezen referentiehoeveelheden melk ook daadwerkelijk te produceren zou kunnen omzeilen, wanneer de aan zijn bedrijf toegewezen oorspronkelijke referentiehoeveelheid gedurende het in artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 vastgelegde tijdvak in leasing kon worden gegeven.

13. Het Finanzgericht Rheinland-Pfalz heeft het beroep tegen voornoemde beschikking afgewezen. Daarop stelde Schlebusch beroep in Revision in bij het Bundesfinanzhof, dat betwijfelde of verzoeker wel voldeed aan de voorwaarden voor toewijzing van een definitieve specifieke referentiehoeveelheid. Daarom besloot het Bundesfinanzhof de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Moet artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 857/84, in de versie van verordening (EEG) nr. 1639/91 aldus worden uitgelegd, dat aan een melkproducent een definitieve specifieke referentiehoeveelheid moet worden toegewezen, ook indien hij in het in die bepaling bedoelde tijdvak de hem voorlopig toegewezen specifieke referentiehoeveelheid niet heeft gebruikt voor een overeenkomstige verhoging van zijn melkproductie, doch het gebruik van het gedeelte van zijn melkquotum dat overeenkomt met de oorspronkelijke referentiehoeveelheid waarover zijn bedrijf naast de voorlopig toegewezen specifieke referentiehoeveelheid beschikte, tijdelijk aan een ander bedrijf heeft overgedragen?"

IV — Mijn standpunt

14. Alvorens mij over de prejudiciële vraag te buigen (B), wil ik ingaan op het door de Commissie opgeworpen probleem met betrekking tot de keuze van de uit te leggen communautaire regeling (A).

18 — De Commissie wijst erop dat deze afwijzing was vervat in een beschikking van 6 juli 1994.

A — *De keuze van de uit te leggen regeling*

15. De Commissie heeft aangevoerd dat de beschikking van HZA die het voorwerp van het geschil in het hoofdgeding vormt, werd genomen op basis van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 3950/92 en niet op basis van het in de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter genoemde artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91. Verordening nr. 857/84 was niet meer van kracht op het moment waarop de betrokken beschikking werd genomen, aangezien verordening nr. 3950/92 op dat moment reeds van toepassing was. Beide bepalingen hebben echter een identieke betekenis, zodat de vraag of het antwoord van het Hof wel of niet van nut is, hier niet aan de orde is. De Commissie heeft eenvoudigweg voorgesteld de vraag zo te herformuleren dat naar de juiste bepaling wordt verwezen.

16. De verwijzingsbeschikking noemt noch de datum, noch de juridische basis van de beschikking van HZA die het voorwerp van het geschil in het hoofdgeding vormt. Omdat het in beginsel aan de nationale rechter staat de communautaire wettelijke regeling te kiezen waarvan hij de interpretatie noodzakelijk acht voor zijn beslissing, is het Hof aan die keuze gebonden behoudens in geval van een kennelijke vergissing van de nationale rechter.

17. Verordening nr. 857/84 [19] is bij verordening nr. 3950/92 ingetrokken „zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de krachtens genoemde verordening aangegane verplichtingen en verbintenissen". [20] Daar verordening nr. 3950/92 echter op 3 januari 1993 in werking is getreden en van toepassing is vanaf 1 april 1993 [21], dat wil zeggen vóór 1 juli 1993, de datum waarop het door artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 vastgestelde beslissende tijdvak ten einde liep, achtte de gemeenschapswetgever, toen hij een voornamelijk ter verduidelijking bedoelde overgangsregeling vaststelde, het doelmatig de tot dan toe geldende regeling over te nemen in artikel 4, lid 3, van de nieuwe verordening.

18. De ook door de Commissie zelf gesignaleerde inhoudelijke overeenstemming tussen de oude en de nieuwe regeling heeft tot gevolg dat vanuit het oogpunt van overgangsrecht in beginsel geen fundamentele vragen zullen rijzen met betrekking tot de keuze tussen deze twee bepalingen. De enige vraag die wellicht zou kunnen opkomen, betreft de mogelijke noodzaak van een systematische interpretatie van de voorwaarden voor omzetting van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid in een definitieve specifieke referentiehoeveelheid. In het licht van de genoemde overwegingen in de considerans bij de bestreden bepaling van verordening nr. 3950/92 lijkt de wens van de gemeenschapswetgever te zijn geweest de letter en de geest van verordening nr. 857/84 te handhaven, hetgeen, zoals ik hierna nog nader zal uiteenzetten, in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel. Daartegen zou men kunnen

19 — Zie artikel 12 van de betrokken verordening.

20 — Zie tweede overweging van de considerans van verordening nr. 3950/92 (aangehaald in voetnoot 3).

21 — Zie artikel 13 van de betrokken verordening.

aanvoeren, dat voor wat de procedurevoorschriften en de gevolgen van deze omzetting betreft, de bepalingen van verordening nr. 3950/92 dienen te worden gevolgd. Dit heeft echter geen enkele invloed op het antwoord van het Hof op de onderhavige prejudiciële vraag, aangezien geen van de in het hoofdgeding opgeworpen geschilpunten betrekking lijkt te hebben op de procedurevoorschriften en de gevolgen van de omzetting van de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid in een definitieve.

19. Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat de keuze die de nationale rechter heeft gemaakt aangaande de uit te leggen communautaire regeling kan worden gerespecteerd, zonder daarnaast de mogelijke juistheid van het voorstel van de Commissie uit te sluiten, door de prejudiciële vraag eenvoudigweg zo te herformuleren dat deze wordt verduidelijkt en naar beide communautaire verordeningen verwijst. Ik stel voor ervan uit te gaan dat de nationale rechter in wezen wenst te vernemen of de in artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 neergelegde regeling, overgenomen in artikel 4, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 3950/92, aldus moet worden geïnterpreteerd dat indien een melkproducent in het in die bepaling bedoelde tijdvak de hem voorlopig toegewezen specifieke referentiehoeveelheid niet heeft gebruikt voor een overeenkomstige verhoging van zijn melkproductie, doch het gebruik van het gedeelte van zijn melkquotum dat overeenkomt met de oorspronkelijke referentiehoeveelheid waarover zijn bedrijf naast de voorlopig toegewezen specifieke referentiehoeveelheid beschikte, tijdelijk aan een ander bedrijf heeft overgedragen, ook in dat geval een definitieve specifieke referentiehoeveelheid moet worden toegewezen.

B — *Ten gronde*

20. De prejudiciële vraag die het Bundesfinanzhof in casu heeft gesteld, past binnen de algemenere problematiek met betrekking tot de in artikel 4, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 3950/92 uit artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 overgenomen regeling van de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid aan een melkproducent die reeds ingevolge artikel 2 van verordening nr. 857/84 een oorspronkelijke referentiehoeveelheid heeft ontvangen.

21. De cumulatie van de twee referentiehoeveelheden, die, zoals gezegd, volgens artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 857/84 in de versie van de verordeningen nrs. 764/89 en 1693/91 („anticumulatiebepaling") was verboden, werd toegestaan en geregeld door verordening nr. 2055/93. De bijzonderheid van het onderhavige geval is evenwel hierin gelegen, dat aan Schlebusch een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid werd toegewezen in oktober 1991, dat wil zeggen vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 2055/93, toen de bovengenoemde anticumulatiebepaling nog steeds van kracht was. De eerste vraag die derhalve dient te worden onderzocht, is de vraag of verorde-

ning nr. 2055/93 op het hoofdgeding kan worden toegepast (a).

22. Zoals ik hierna nog zal uiteenzetten, dient het antwoord op deze vraag ontkennend te luiden: noch toepassing met terugwerkende kracht, noch analoge toepassing van verordening nr. 2055/93 lijkt mij aanvaardbaar. Dit antwoord in aanmerking genomen, rijst de tweede vraag, namelijk die van de definitieve bepaling van de regeling die van toepassing is in het geval van producenten in dezelfde situatie als Schlebusch, dat wil zeggen, producenten die, net als hij, in hetzelfde tijdvak op grond van de bestuurspraktijk van de bevoegde nationale autoriteiten een oorspronkelijke en een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid zoals deze in de voornoemde gemeenschapsrechtelijke bepalingen geregeld waren, konden cumuleren (b).

a) De toepasbaarheid van verordening nr. 2055/93 op de feiten van het hoofdgeding

23. De Commissie geeft een interpretatie van verordening nr. 2055/93 en stelt het Hof voor deze toe te passen op de feiten van het hoofdgeding. Ook al lijkt deze interpretatie in beginsel juist, dan nog ben ik van mening dat het overgangsrechtelijk niet geoorloofd is de betrokken verordening toe te passen op het geval van Schlebusch en op producenten die zich in dezelfde situatie bevinden.

24. De Commissie voert aan dat ingevolge artikel 1, lid 1, laatste streepje, van verordening nr. 2055/93 een producent die reeds over een oorspronkelijke specifieke referentiehoeveelheid beschikt alleen dan daarbovenop een specifieke referentiehoeveelheid kan ontvangen, wanneer hij in staat is de productie op zijn bedrijf te verhogen tot de gevraagde specifieke referentiehoeveelheid. De producent dient deze specifieke referentiehoeveelheid derhalve te gebruiken om zijn melkproductie te verhogen, dat wil zeggen: meer te leveren dan alleen de oorspronkelijke referentiehoeveelheid. Met andere woorden, hij dient beide hoeveelheden („oorspronkelijke" en „specifieke") waarover hij beschikt te leveren, zonder er een van in leasing te kunnen geven.

25. Deze interpretatie van verordening nr. 2055/93 lijkt juist. In de eerste plaats zij opgemerkt, dat middels de betrokken verordening, die de gemeenschapswetgeving volledig in overeenstemming moest brengen met het arrest Wehrs [22], voor het eerst de mogelijkheid werd aanvaard en geregeld van cumulatie van een specifieke referentiehoeveelheid, zoals aanvankelijk voorzien in artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, met een oorspronkelijke referentiehoeveelheid, toegewezen uit hoofde van artikel 2 en/of artikel 6 van deze verordening. In de tweede plaats geeft de considerans van verordening nr. 2055/93 aan, dat in het kader van deze cumulatie de voorwaarden voor definitieve toekenning

22 — Aangehaald in voetnoot 13.

van een specifieke referentiehoeveelheid aan een producent die reeds beschikt over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid niet dezelfde kunnen zijn als de voorwaarden die ingevolge artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 gelden voor een producent die niet over een dergelijke oorspronkelijke referentiehoeveelheid beschikt, aangezien in het tweede geval de producent zijn melkproductie, die hij volledig heeft moeten stopzetten, daadwerkelijk opnieuw dient te starten, terwijl in het eerste geval de ontvanger van een specifieke referentiehoeveelheid een actieve melkproducent is.[23] Daarom bepaalt artikel 1, lid 1, laatste streepje, van deze verordening, dat de betrokken producent moet aantonen dat hij „zijn productie op zijn bedrijf kan verhogen tot de gevraagde specifieke referentiehoeveelheid", hetgeen betekent dat zijn totale productie minstens gelijk moet zijn aan de som van de oorspronkelijke en de aanvullende specifieke referentiehoeveelheid. Uit de redactie van de betrokken bepaling lijkt dus te volgen dat het niet voldoende is dat de betrokken producent alleen maar zijn stopgezette productie, althans dat gedeelte van zijn productie waarvoor hem conform de bepalingen van verordening nr. 1078/77 de niet-leveringspremie of de omschakelingspremie werd toegekend, hervat en op het niveau van de specifieke referentiehoeveelheid brengt, maar dat hij de met de oorspronkelijke referentiehoeveelheid overeenkomende productie moet voortzetten en verhogen tot de gevraagde specifieke referentiehoeveelheid. Ten slotte kan het feit dat de verplichte productieverhoging van deze producent betrekking heeft op zijn bedrijf als geheel, dat wil zeggen zowel het gedeelte van zijn bedrijf waarop hij de productie heeft stopgezet als het gedeelte waarop hij de productie heeft voortgezet, worden afgeleid uit de inhoud van de criteria die ingevolge artikel 2, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2562/93 van de Commissie van 17 september 1993[24] in acht moeten worden genomen bij de beoordeling of de producent in staat is de productieverhoging op zijn bedrijf tot de gevraagde specifieke referentiehoeveelheid te realiseren.[25] Uit al het voorgaande volgt dus dat teneinde de specifieke referentiehoeveelheid te kunnen ontvangen, de betrokken producent volgens artikel 1, lid 1, laatste streepje, van verordening nr. 2055/93, zowel de oorspronkelijke als de specifieke referentiehoeveelheid moet kunnen leveren, zonder dat hij de eerstgenoemde hoeveelheid in leasing kan geven, aangezien hem dat onmiskenbaar de mogelijkheid tot daadwerkelijke productieverhoging zou ontnemen.

26. De Commissie stelt dat de bepaling van verordening nr. 2055/93 in deze interpretatie moet worden toegepast op het geval van Schlebusch.

27. De Commissie betoogt dat ingevolge verordening nr. 857/84 in de versie van

23 — Zie zevende overweging van de considerans van verordening nr. 2055/93 (aangehaald in voetnoot 14).

24 — Verordening tot vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 2055/93 (PB L 235, blz. 18).

25 — Artikel 2, lid 2, luidt als volgt:
„Om uit te maken of de producent in staat is de productie op zijn bedrijf met de gevraagde specifieke referentiehoeveelheid te verhogen, worden inzonderheid de volgende criteria in aanmerking genomen:
— de hoeveelheid melk die de producent vóór 1 april 1993 in de handel heeft gebracht boven de referentiehoeveelheid waarover hij beschikt;
— het aantal en het ras van de ten minste zes maanden oude vrouwelijke runderen die geschikt zijn voor de productie van voor de verkoop bestemde melk en die op het tijdstip van indiening van de aanvraag door de producent op het bedrijf worden gehouden;
— de oppervlakte voedergewassen van het bedrijf in de zin van artikel 1, lid 1, onder d, van verordening (EEG) nr. 1391/78 van de Commissie;
— de gedane investeringen om de melkproductie op het bedrijf te verhogen."

verordening nr. 1639/91 producenten die, net als Schlebusch, reeds beschikten over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid geen specifieke referentiehoeveelheden mochten ontvangen. Dit betekent dat de vraag, onder welke voorwaarden de specifieke referentiehoeveelheid definitief zou kunnen worden toegekend, voor de gemeenschapswetgever helemaal niet aan de orde was. Dat is de reden waarom die voorwaarden in artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 niet werden genoemd en waarom lid 3, eerste volzin, van dit artikel (thans artikel 4, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 3950/92) eiste dat de producent het bewijs levert dat hij de melkleveringen heeft „hervat".

28. De ongeldigverklaring van de anticumulatiebepaling in het reeds aangehaalde arrest Wehrs heeft volgens de Commissie niet tot gevolg dat de in verordening nr. 857/84 neergelegde voorwaarden voor definitieve toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid niet meer van toepassing zijn. De ongeldigverklaring werkt ex tunc en de voorlopige toekenning van een referentiehoeveelheid uit hoofde van de SLOM II-regeling zonder rekening te houden met de anticumulatiebepaling is dus legaal, hetgeen betekent dat de betrokken producenten in beginsel recht hebben op een dergelijke referentiehoeveelheid.

29. In dit verband betoogt de Commissie dat het nuttig effect van de bepalingen alleen dan kan worden verzekerd wanneer er bij de interpretatie van de voorwaarden van wordt uitgegaan dat de gemeenschapswetgever ten tijde van hun formulering op de hoogte was van de ongeldigheid van de anticumulatiebepaling, en wanneer zij in die zin worden toegepast op situaties zoals in het hoofdgeding. Zou men daarentegen die voorwaarden, alleen omdat ze niet helemaal passen op de situatie van de betrokken producenten, niet toepassen, dan bestaat het gevaar van ongerechtvaardigde discriminatie ten nadele van producenten die niet beschikten over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid en waren uitgesloten van de melkproductie.

30. In het licht van deze interpretatie acht de Commissie het absoluut noodzakelijk te onderzoeken hoe de Raad ten tijde van de opstelling van de SLOM I- en SLOM II-regelingen zou hebben gereageerd, wanneer hij op de hoogte was geweest van de ongeldigheid van de anticumulatiebepaling. Volgens de Commissie geeft verordening nr. 2055/93, zoals hierboven geïnterpreteerd, wat dit betreft de duidelijkste aanwijzingen.

31. De Commissie voert aan dat hierbij slechts sprake is van een interpretatiehulpmiddel en niet van analoge toepassing van artikel 1, lid 1, laatste streepje, van verordening nr. 2055/93. Volgens de Commissie is het dus niet van belang, of de betrokken verordening op het tijdstip waarop HZA de beschikking — die het voorwerp vormt van het hoofdgeding — nam reeds in werking was getreden. Mocht het Hof het uitgangspunt van de Commissie evenwel niet delen en van mening zijn dat de SLOM II-regeling een „leemte" bevat die niet kan worden opgevuld door interpretatie van de desbetreffende bepalingen, dan ware volgens de Commissie de moge-

lijkheid van analoge toepassing van artikel 1, lid 1, laatste streepje, van verordening nr. 2055/93 te overwegen, daar deze verordening op het tijdstip waarop HZA zijn beschikking nam (6 juli 1994) reeds van kracht was en HZA daarmee rekening had kunnen houden.

32. Ik ben het niet eens met dit betoog van de Commissie. Het is niet geoorloofd de voorwaarden van verordening nr. 2055/93 voor toewijzing van de specifieke referentiehoeveelheid toe te passen op het geval van Schlebusch, aangezien, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie en Schlebusch zelf betogen, deze laatste tegenover de nationale autoriteiten geen recht had op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid bovenop zijn oorspronkelijke referentiehoeveelheid, en het feit dat hij erin was geslaagd een specifieke referentiehoeveelheid te verkrijgen voor hem nog geen duidelijk omschreven rechten en verplichtingen meebracht.

33. Hoewel in het arrest Wehrs[26], waarin de anticumulatiebepaling ongeldig wordt verklaard, een recht op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid met werking ex tunc in beginsel wordt aanvaard voor producenten die zoals Schlebusch reeds beschikten over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid, was dat recht op het tijdstip waarop Schlebusch erin slaagde deze specifieke referentiehoeveelheid te verkrijgen, in het gemeenschapsrecht niet geregeld, zodat het geen basis vormde voor nauwkeurig omschreven verplichtingen voor de bevoegde nationale autoriteiten en evenmin voor overeenkomstige rechten voor de producent. Zoals het Hof in het arrest van 6 juni 1996, Ecroyd[27], oordeelde, bracht het feit dat de anticumulatiebepaling in het voornoemde arrest Wehrs ongeldig werd verklaard, voor de nationale bevoegde instantie geen verplichting of bevoegdheid mee om een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen. Vanwege de ingewikkeldheid van het stelsel van de melkquota bood het relevante rechtskader zoals dit eruitzag na de ongeldigverklaring van de anticumulatiebepaling, op zichzelf, dat wil zeggen zonder aanpassing van het stelsel, niet de mogelijkheid om een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen aan een producent die zich in de situatie van Schlebusch bevond. Met andere woorden, zolang er geen andere communautaire bepalingen waren aangenomen om de geconstateerde ongeldigheid te herstellen, was de bevoegde nationale instantie niet verplicht een specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen aan producenten die zich in voormelde omstandigheden bevonden, en was zij daartoe evenmin bevoegd.[28]

34. Uit het voorgaande volgt dat Schlebusch, die bij een nationale administratieve beschikking een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid kreeg toegewezen, terwijl de anticumulatiebepaling nog steeds van toepassing en verordening nr. 2055/93 nog

26 — Aangehaald in voetnoot 13.

27 — C-127/94, Jurispr. blz. I-2731.

28 — Zie punten 57-59.

niet van kracht was, gemeenschapsrechtelijk met betrekking tot de regeling van de cumulatie van twee referentiehoeveelheden geen enkel recht had en ook geen enkele verplichting; op het moment waarop voormelde nationale beschikking werd genomen, bestond er immers geen enkel gemeenschapsrechtelijk kader dat in die cumulatie voorzag en deze regelde. Als gevolg daarvan kon er rechtens geen beschermenswaardige subjectieve positie ontstaan, dat wil zeggen geen verworven recht op een specifieke referentiehoeveelheid waarop men de bepalingen van verordening nr. 2055/93 zou kunnen toepassen. Elke toepassing van deze verordening op gevallen van producenten die zich in de situatie van Schlebusch bevinden, zou neerkomen op het met terugwerkende kracht scheppen van het destijds ontbrekende rechtskader voor de cumulatie. De overgangsbepalingen van verordening nr. 2055/93 voorzien echter niet in een retroactieve toepassing van de verordening, hetgeen ook onmiskenbaar in strijd zou zijn met het verbod van terugwerkende kracht van gemeenschapsverordeningen. [29]

35. Toepassing van de in verordening nr. 2055/93 neergelegde voorwaarden op het geval van Schlebusch zou ook dan onwettig zijn, wanneer men van mening zou zijn dat Schlebusch het recht heeft verworven op cumulatie van een oorspronkelijke met een specifieke referentiehoeveelheid. In dat geval moet, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, worden aangenomen dat de rechten en verplichtingen van de bezitter van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid die hoopt dat deze hoeveelheid wordt omgezet in een definitieve, voortvloeien uit het rechtskader dat gold toen hem deze specifieke referentiehoeveelheid voorlopig werd toegewezen. Men kan namelijk niet serieus beweren dat de betrokken producent zich zou moeten conformeren aan voorwaarden en verplichtingen die hij niet kende bij de aanvang van het tijdvak waarop de voorwaarden voor de omzetting van de specifieke referentiehoeveelheid in een definitieve golden. In ieder geval kan men zeker niet volhouden dat de producent zich zou moeten conformeren aan voorwaarden die vastgesteld zijn na het verstrijken van bovenvermeld tijdvak. Het zou, met andere woorden, onwettig zijn wanneer de voorwaarde van verhoging van de productie van het gehele bedrijf en het daaruit voortvloeiende verbod op het in leasing geven van de oorspronkelijke referentiehoeveelheid, dat de op 1 augustus 1993 in werking getreden verordening nr. 2055/93 lijkt op te leggen, werd toegepast op het besluit tot omzetting in een definitieve referentiehoeveelheid van de specifieke referentiehoeveelheid die Schlebusch was toegewezen in oktober 1991, dat wil zeggen op een tijdstip waarop reeds was bepaald dat de producent bewijs moest overleggen van zijn activiteiten in de twee jaren die volgden op 1 juli 1991. In een dergelijk geval zou het betoog van Schlebusch, dat zijn situatie exclusief geregeld werd door de SLOM I- en SLOM II-regelingen en hij in zoverre beschermd werd door het vertrouwensbeginsel, namelijk gegrond zijn.

36. In zijn algemeenheid ben ik van mening dat verordening nr. 2055/93 niet met terug-

29 — Wat betreft dit beginsel, zie arrest van 29 januari 1985, Gesamthochschule Duisburg (234/83, Jurispr. blz. 327, punt 20).

werkende kracht kan worden toegepast op het geval van Schlebusch, noch om zijn abstracte recht op cumulatie te concretiseren, noch om hem verplichtingen op te leggen die nog niet golden in het beslissende tijdvak als bepaald in artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91, die van kracht was toen hem de specifieke referentiehoeveelheid voorlopig werd toegekend. [30]

37. Voorts lijkt mij het betoog van de Commissie voor wat betreft het interpretatiehulpmiddel en de analoge toepassing van verordening nr. 2055/93 niet gegrond. In de eerste plaats zou het zogenaamde interpretatiehulpmiddel, dat volgens de Commissie kan worden afgeleid uit verordening nr. 2055/93, in wezen neerkomen op het met terugwerkende kracht toepassen van deze verordening, hetgeen, zoals ik hiervoor reeds uiteenzette, ongeoorloofd is. Tijdens het voor de beoordeling van de bedrijfsmatige activiteiten van de betrokken producent beslissende tijdvak bestond namelijk geen rechtskader dat de hier in het geding zijnde cumulatie regelde en waarvan de interpretatie een probleem zou kunnen vormen. Bovendien wordt algemeen aangenomen dat het gebruik van een bepaling van gemeenschapsrecht bij de interpretatie van een andere — oudere — bepaling in verband met feiten die zich onder vigeur van de oudere regeling hebben voorgedaan, een geval van toepassing met terugwerkende kracht vormt. [31] In de tweede plaats ben ik van mening dat hetzelfde geldt voor de door de Commissie voorgestelde zogenaamde analoge toepassing, welke zij beargumenteert door te wijzen op het feit dat de verordening van kracht was toen de beschikking van HZA werd genomen (6 juli 1994), zodat de Duitse nationale instantie daar rekening mee had mogen houden. Zoals ik hiervoor reeds uiteen heb gezet, is voor het antwoord op de vraag of Schlebusch wel of geen recht had op definitieve toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid, bepalend welk rechtskader gold op het tijdstip waarop deze specifieke referentiehoeveelheid voorlopig werd toegewezen, eventueel ook op het tijdstip waarop de producent het bewijs van bepaalde bedrijfsmatige activiteiten moest overleggen, en niet welk rechtskader gold op het moment waarop het HZA de definitieve toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid afwees. Dientengevolge vallen de feiten die men onder dezelfde regels wil brengen als feiten die ratione temporis onder de werkingssfeer van verordening nr. 2055/93 vallen, ratione temporis onder de werkingssfeer van een ander — ouder — rechtskader, hetgeen analoge toepassing uitsluit. Met andere woorden, de door de Commissie als analoog voorgestelde toepassing van verorde-

30 — Zie arrest Gesamthochschule Duisburg, aangehaald in voetnoot 29: de toepassing van een verordening met terugwerkende kracht is verboden „ongeacht of de gevolgen hiervan voor de betrokkene gunstig of ongunstig zijn" (punt 20).
In hetzelfde punt van dit arrest werd uitgemaakt, dat toepassing van een verordening met terugwerkende kracht verboden is „tenzij een voldoende duidelijke aanwijzing in de tekst of de doelstellingen van de verordening de conclusie toelaat dat zij niet enkel voor de toekomst is vastgesteld". Een dergelijke aanwijzing bevat verordening nr. 2055/93 niet en kan zij ook niet bevatten, aangezien het moeilijk voorstelbaar is dat deze verordening, de eerste die de cumulatie van de desbetreffende referentiehoeveelheden toelaat en regelt, zou voorzien in toepassing ervan op producenten die reeds, duidelijk in strijd met de voordien geldende anticumulatiebepaling, referentiehoeveelheden hebben ontvangen.

31 — Zie arrest Gesamthochschule Duisburg, aangehaald in voetnoot 29, punten 19 en 20.

ning nr. 2055/93 komt in werkelijkheid neer op een ongeoorloofde toepassing met terugwerkende kracht van deze verordening. In de derde plaats vooronderstelt zowel het zogenaamde interpretatiehulpmiddel als de vermeende analoge toepassing dat het Hof zelf — hetzij door interpretatie van de vóór de ongeldigverklaring van de anticumulatiebepaling geldende bepalingen, hetzij door aanvulling van de „leemte" die als gevolg van deze ongeldigverklaring zou kunnen zijn ontstaan — de voorlopige cumulering wil regelen die in het geval van Schlebusch feitelijk heeft plaatsgevonden door de administratieve beschikking waarmee de bevoegde Duitse instantie hem een specifieke referentiehoeveelheid heeft toegewezen. Een dergelijke oplossing lijkt echter onverenigbaar met de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en de andere gemeenschapsinstellingen, zoals de Raad.

38. Hoewel het Hof de handelingen van de Raad of de andere instellingen ongeldig kan verklaren, kan het niet in hun plaats treden, zeker niet in die gevallen waarin zij over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken bij de keuze van de meest geschikte maatregelen. [32] In casu moet ervan uitgegaan worden dat hier inderdaad sprake is van een dergelijke discretionaire bevoegdheid en dat, zoals het Hof in het arrest Ecroyd [33] heeft beklemtoond, het stelsel van melkquota inderdaad dermate ingewikkeld is, dat het niet mogelijk is om een specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen aan een producent die in het bezit is van een oorspronkelijke referentiehoeveelheid onder de in artikel 2 van verordening nr. 857/84 vastgelegde voorwaarden, zonder aanpassing van het stelsel door middel van nieuwe communautaire bepalingen. [34]

39. De concrete inhoud van het standpunt dat de bevoegde gemeenschapsinstelling in een later stadium, bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegheid, inneemt, kan geen ander licht werpen op de positie van het Hof ten opzichte van de Raad en de andere gemeenschapsinstellingen, wanneer die over een discretionaire bevoegdheid beschikken. De tegenovergestelde opvatting zou — behalve onmiskenbaar in strijd met het beginsel van het verbod van terugwerkende kracht van gemeenschapsverordeningen — in casu ook niet effectief zijn. Men moet niet vergeten dat de technische moeilijkheden van een regeling van het vraagstuk van cumulatie van de oorspronkelijke met de specifieke referentiehoeveelheid bij dezelfde producent niet volledig zijn verholpen door verordening nr. 2055/93, waarvan artikel 1, lid 1, laatste streepje, bepaalt dat de producent die, net als Schlebusch, reeds beschikt over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid een specifieke referentiehoeveelheid kan ontvangen op voorwaarde dat hij kan aantonen „aan de hand van nader te bepalen criteria" in staat te zijn de productie op zijn bedrijf te verhogen tot de gevraagde specifieke referentiehoeveelheid. Deze criteria zijn ook in de reeds aangehaalde verordening nr. 2562/93 niet nauwkeurig vastgelegd, hetgeen duidelijk blijkt uit artikel 4 van deze verordening, volgens hetwelk de lidstaten ook andere dan de in artikel 2 van diezelfde verordening vastgestelde criteria kunnen aanhouden. Met andere woorden, de toepassing van de bepalingen van verordening nr. 2055/93 op het geval van

32 — Zie mijn conclusie in de zaak Nijhuis (arrest van 20 april 1999, C-360/97, Jurispr. blz. I-1919, punt 49).

33 — Aangehaald in voetnoot 27.

34 — Over de technische moeilijkheden van de regeling van de melkquota, zie conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Ecroyd (aangehaald in voetnoot 27, punten 76-87).

Schlebusch hoeft nog niet tot een concrete en definitieve regeling van zijn situatie te leiden, aangezien die regeling evenzeer afhangt van de eventuele uitoefening door de lidstaten van hun discretionaire bevoegdheid. En ook indien deze bevoegdheid was uitgeoefend en de met inachtneming van de artikelen 2 en 4 van verordening nr. 2562/93 bepaalde criteria voor productieverhoging waren vastgesteld, zou het overgangsrechtelijk niettemin gewaagd zijn te stellen dat het resultaat van de uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid moet worden toegepast om de situatie te regelen die is ontstaan door de administratieve beschikking van oktober 1991 waarbij aan Schlebusch een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid werd toegewezen.

b) Het op de situatie van Schlebusch toepasselijke rechtskader

40. Uitgaande van het rechtskader dat gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, trachten zowel de nationale rechter als de partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, de Commissie en Schlebusch in bepaalde punten van hun betoog het probleem van de cumulatie van beide referentiehoeveelheden in het bedrijf van Schlebusch op te lossen middels interpretatie van de bestaande bepalingen zonder steeds te verwijzen naar de jongere verordening nr. 2055/93. Deze poging lijkt echter te berusten op een onjuiste grondslag, hetzij omdat men in wezen niet ontkomt aan een verkapte toepassing met terugwerkende kracht van de betrokken verordening, hetzij omdat men direct in strijd komt met de conclusies van het arrest Ecroyd. [35]

41. De verwijzende rechter en de Commissie menen enerzijds dat de formulering van verordening nr. 857/84 niet in de weg staat aan een tijdelijke overdracht van de oorspronkelijke referentiehoeveelheid aan een ander bedrijf overeenkomstig artikel 5 quater, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13) na de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid [36], en anderzijds dat artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 en overgenomen in artikel 4, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 3950/92, naar de letter vereist dat de producent binnen een bepaald tijdvak de melkproductie heeft „hervat" en bewijst dat hij er terecht van mocht uitgaan de melkproductie na afloop van de periode van niet-levering te kunnen voortzetten. De nationale rechter en de Commissie voeren evenwel aan dat voormeld artikel naar zijn doelstelling moet worden geïnterpreteerd, dat wil zeggen in die zin dat de producenten die zich in de situatie van Schlebusch

35 — Aangehaald in voetnoot 27.

36 — Volgens de Commissie is het geval waarin een producent zijn oorspronkelijke referentiehoeveelheid vóór de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid in leasing heeft gegeven niet te vergelijken met het geval dat het voorwerp van het hoofdgeding vormt, zodat die situatie hier niet hoeft te worden onderzocht.

bevinden, moeten aantonen dat zij na toewijzing van de specifieke referentiehoeveelheid hun productie dienovereenkomstig hebben verhoogd en de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid niet slechts hebben gezien als een gelegenheid hun nieuwe productiemogelijkheden op een andere wijze te benutten, dan wel volledig onbenut hebben gelaten door te stoppen met het leveren van hun oorspronkelijke referentiehoeveelheden of deze over te dragen aan een ander bedrijf, dat er tijdelijk gebruik van maakt. [37]

42. Het is evident dat aan de vaststelling van het doel van de in de onderhavige zaak te interpreteren bepaling de wens ten grondslag ligt om de gevolgen van het arrest Wehrs in gevallen als dat van Schlebusch te regelen middels interpretatie van de vroegere communautaire regels, waarbij echter in wezen aansluiting wordt gezocht bij de latere, door verordening nr. 2055/93 ingevoerde regeling. Los van het bij deze interpretatie opduikende probleem van de ongeoorloofde terugwerkende kracht en de ondoeltreffende toepassing van deze verordening, waarop ik reeds ben ingegaan, zou aanvaarding van een dergelijke oplossing in strijd zijn met het arrest Ecroyd. Aangezien het Hof in het arrest Wehrs de anticumulatiebepaling ongeldig heeft verklaard, heeft alleen de Raad het recht, en de

37 — De verwijzende rechter is van mening dat het doel van het artikel er juist in gelegen is te verzekeren dat de toegewezen specifieke (leveringsreferentie)hoeveelheden ook daadwerkelijk worden geproduceerd door de producent die ze ontving. De producent mag derhalve geen voordeel trekken uit de verkoop van de hem toegewezen specifieke referentiehoeveelheid, dan wel uit enige andere wijze van gebruik, maar deze alleen gebruiken voor zijn eigen melkproductie. Dat is ook de reden waarom artikel 3 bis, lid 4, van verordening nr. 857/84 de tijdelijke overdracht van de specifieke referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 5 quater, lid 1, onder a, van verordening nr. 804/68 uitdrukkelijk verbiedt.
Volgens de verwijzende rechter pleit ook de ontstaansgeschiedenis van artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84 voor de stelling dat een toepassing van deze bepaling overeenkomstig haar doelstelling meebrengt dat een producent die zich in de situatie van Schlebusch bevindt, na toewijzing van de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid binnen het door de verordening vastgestelde tijdvak van twaalf maanden zijn productie moet verhogen tot die hoeveelheid. De bewoordingen van deze bepaling zijn duidelijk toegesneden op die melkproducenten die vóór de vaststelling van de SLOM-regeling over geen enkele referentiehoeveelheid beschikten, die van mening waren dat hun definitieve uitsluiting van de melkproductie hun fundamentele rechten aantastte en die, na met succes beroep te hebben ingesteld bij het Hof van Justitie, de gemeenschapswetgever ertoe hebben gebracht de extra-heffingsregeling te vervangen door de SLOM-regeling. De gemeenschapswetgever was dus niet in staat een expliciete regeling te treffen met betrekking tot de aanvragen van die producenten die reeds beschikten over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid, aangezien met deze categorie van producenten in het kader van de SLOM-regeling pas rekening werd gehouden na het voornoemde arrest Wehrs, middels de vaststelling van verordening nr. 2055/93 (SLOM III). Als gevolg hiervan kan deze categorie producenten in principe niet profiteren van de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid overeenkomstig de SLOM I- en SLOM II-regelingen, zelfs niet ten tijde van de vaststelling van voornoemde verordening nr. 3950/92. Indien men daarentegen de definitieve toewijzing van het betrokken melkquotum niet afhankelijk zou stellen van de verhoging van hun productie, dan zou deze categorie van producenten, gelet op hun oprechte voornemen gebruik te maken van de mogelijkheid — waarvan ze tot dan toe verstoken waren — de heffingsvrije melkproductie te hervatten en te verhogen, zich in een veel gunstiger positie kunnen zien geplaatst dan de producenten die tot dan toe volledig uitgesloten waren van de heffingsvrije melkproductie en wier situatie de gemeenschapswetgever kennelijk voor ogen had bij de formulering van artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84 en artikel 4, lid 3, van verordening nr. 3950/92, hetgeen ook blijkt uit de chronologie van deze verordeningen.
Volgens de Commissie hebben de SLOM I-, SLOM II- en SLOM III-regelingen tot doel om voor die melkproducenten die zich uit hoofde van verordening nr. 1078/77 verbonden hadden tot niet-levering of omschakeling, de mogelijkheid te scheppen hun vroegere beroepsactiviteit uit te oefenen binnen het kader van het nieuwe melkquotastelsel. Dienaangaande blijkt uit het arrest Von Deetzen (aangehaald in voetnoot 7) dat de aan de definitieve toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid verbonden voorwaarden moeten verhinderen dat deze producenten louter financieel voordeel van deze toewijzing trekken door te profiteren van de marktwaarde die de referentiehoeveelheden inmiddels hebben. Volgens de Commissie wordt deze doelstelling bevestigd door de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 764/89 en door de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 1639/91. Artikel 3 bis, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 857/84, dat het in leasing geven van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid verbiedt, beoogt hetzelfde doel. De Commissie meent dan ook dat het in economisch opzicht niets uitmaakt of er nu een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid in leasing wordt gegeven of een oorspronkelijke referentiehoeveelheid waarover een producent reeds beschikt, aangezien hij in beide gevallen, door slechts een deel van de totale hem toegewezen referentiehoeveelheid te leveren, louter financieel voordeel trekt. Deze uitlegging leidt ertoe dat producenten die zich in de situatie van Schlebusch bevinden anders worden behandeld dan producenten die slechts beschikken over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid. Dit verschil in behandeling is evenwel objectief gerechtvaardigd en niet in strijd met het beginsel van gelijke behandeling, neergelegd in artikel 40, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34, lid 2, EG).

plicht [38], nieuwe gemeenschapswetgeving vast te stellen teneinde de vastgestelde ongeldigheid te verhelpen. Derhalve konden vóór de vaststelling van verordening nr. 2055/93 noch de nationale bevoegde autoriteiten, noch het Hof voorzien aan welke concrete voorwaarden en vereisten deze verordening de toewijzing van de quota zou verbinden.

43. Datzelfde geldt voor het betoog van Schlebusch. Deze interpreteert, na te hebben uitgesloten dat de SLOM III-regeling op zijn geval van toepassing is, de SLOM I- en SLOM II-regelingen in die zin, dat ze het in leasing geven van een oorspronkelijke referentiehoeveelheid, terwijl er tegelijkertijd ook een specifieke referentiehoeveelheid bestaat, toestaan en de verplichting om melk te leveren beperken tot de specifieke referentiehoeveelheid. [39] Zoals de nationale rechter terecht opmerkt, is de achterliggende gedachte van de redenering van Schlebusch, die in grote lijnen ook besloten ligt in zijn antwoord op de schriftelijke vraag van het Hof of hier al dan niet sprake is van één enkel bedrijf, dat de betrokken producent ten tijde van de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid niet één enkel bedrijf exploiteerde,

38 — Voor de verplichting van de bevoegde gemeenschapsinstellingen om de noodzakelijke maatregelen te nemen ter uitvoering van een prejudiciële beslissing waarin de ongeldigheid van een handeling van een gemeenschapsinstelling wordt vastgesteld, zie, bijvoorbeeld, arrest van 29 juni 1988, Van Landschoot (300/86, Jurispr. blz. 3443, punt 22). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Ecroyd (aangehaald in voetnoot 27, punten 85 e.v.).

39 — Schlebusch wijst erop dat de SLOM I- en de SLOM II-regeling geen van beide een bepaling bevatten die producenten die een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid hebben ontvangen verplicht de productie voort te zetten en zelf de oorspronkelijke referentiehoeveelheid te leveren. Deze producenten waren vanwege de anticumulatiebepaling juist verstoken van oorspronkelijke referentiehoeveelheden. Daarom heeft de prejudiciële vraag alleen betrekking op een SLOM III-producent, zonder van toepassing te zijn op het geval van Schlebusch.
Voorts betoogt Schlebusch dat het Finanzgericht en het HZA de juridische aard van de door § 7 van de Milchgarantiemengenverordnung (MGVO, Duitse verordening inzake gegarandeerde melkhoeveelheden), in de versie die gold op 24 april 1991, toegestane jaarlijkse leasecontracten hebben miskend. In het kader van een dergelijk contract behoudt de producent volgens Schlebusch zijn juridische status, alleen is het de leasingnemer die de referentiehoeveelheid levert. Aan het einde van het verkoopseizoen voor melk valt het leveringsrecht steeds weer terug aan de producent.
Ook verwijst Schlebusch naar het beginsel van gelijke behandeling. Elke ongelijke behandeling van producenten die hun oorspronkelijke referentiehoeveelheden voordat zij een specifieke referentiehoeveelheid aanvroegen in leasing gaven, en producenten die leasecontracten afsloten na de toewijzing van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid is volgens hem verboden. De toelaatbaarheid van leasing impliceert dat de leasingnemer, zolang de lidstaat dit soort contracten toestaat, beschikt over een keuzerecht. Volgens Schlebusch sluit het grondrechtelijk verbod van discriminatie uit, dat men SLOM III-producenten die, nadat hun een quotum werd toegewezen, een leasecontract hebben afgesloten met betrekking tot hun oorspronkelijke referentiehoeveelheid weigert een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen, waar producenten die daarvoor reeds van diezelfde mogelijkheid gebruikmaakten, hun aanvullende referentiehoeveelheden kunnen behouden.
Ten slotte voert Schlebusch aan dat de gemeenschapswetgever, door de toewijzing van referentiehoeveelheden afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat productie en levering van de specifieke referentiehoeveelheid worden hervat, uitdrukkelijk heeft beoogd te verhinderen dat de melkproducenten de quota zouden gebruiken als in het kader van leasecontracten bruikbaar kapitaal. Het was juist niet zijn bedoeling om bij te dragen aan een toename van de melkproductie in de Gemeenschap. Volgens Schlebusch zou een dergelijke toename echter onvermijdelijk het gevolg zijn van de verplichting van de producenten om zowel de oorspronkelijke als de specifieke referentiehoeveelheid zelf te leveren.

maar dat de twee verschillende referentiehoeveelheden die hij had ontvangen in feite bij twee delen van zijn bedrijf hoorden, die zowel feitelijk als juridisch los van elkaar moeten worden gezien: aan de ene kant het oorspronkelijke deel van zijn bedrijf, waarvoor hem overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 857/84 de oorspronkelijke referentiehoeveelheid was toegewezen; aan de andere kant het deel van het bedrijf ter grootte van het oppervlakte dat zijn oom hem had verpacht en waarvoor hij een nietleveringsverbintenis was aangegaan, hetgeen de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid rechtvaardigde. Door aldus de productiemogelijkheden van zijn bedrijf, en daardoor in zekere zin ook het bedrijf zelf, in twee delen op te splitsen probeert Schlebusch de geproduceerde hoeveelheden melk toe te rekenen aan de specifieke leveringsreferentiehoeveelheid, daarbij de oorspronkelijke referentiehoeveelheid — als overgedragen aan een ander bedrijf — niet door hem zelf geleverd voorstellend.

44. De redenering van Schlebusch zou aanleiding kunnen geven tot een uitvoerige discussie over de geschikte regeling van de cumulatie van een oorspronkelijke en een specifieke referentiehoeveelheid in verband met de betekenis die moet worden gehecht aan het begrip „bedrijf".[40] Een dergelijke discussie zou echter op hetzelfde onjuiste uitgangspunt zijn gebaseerd als de door de verwijzende rechter en de Commissie voorgestelde interpretaties. Bovendien kan op grond van het feit dat de uiteindelijk in verordening nr. 2055/93 neergelegde regeling in strijd lijkt te zijn met de redenering van Schlebusch niet worden geconcludeerd dat die redenering minder juist is dan die van de Commissie, die in de lijn ligt van de bepalingen van deze verordening. Aangezien alleen de gemeenschapswetgever bevoegd is tot oorspronkelijke vaststelling van de betrokken regeling, en hij bij het uitoefenen van deze bevoegdheid niet vervangen kan worden, is elke interpretatie die deze regelgevende interventie van de gemeenschapswetgever niet als uitgangspunt neemt arbitrair en af te wijzen, of zij nu wel of niet overeenstemt met de latere wilsuiting van de gemeenschapswetgever.

45. Wanneer men bij de uitlegging van de bepaling waarop de onderhavige prejudici-

40 — Zo gaat het HZA ervan uit dat Schlebusch één enkel melkveebedrijf exploiteerde, iets wat ook al naar voren komt in het antwoord van het HZA op de schriftelijke vraag van het Hof of het hier al dan niet om één enkel bedrijf gaat. Bovendien is het volgens de verwijzende rechter de vraag of men alleen op grond van het feit dat een bedrijf op basis van verschillende juridische grondslagen heffingsvrij melk mag produceren mag menen dat het productiequotum dat berust op één van deze twee juridische grondslagen kan zijn overgedragen aan derden, hetgeen in zekere zin neerkomt op een fictieve indeling van de melkproductie van dit ene melkveebedrijf in verschillende categorieën. De Commissie ten slotte meent, in antwoord op bovengenoemde schriftelijke vraag van het Hof, dat in het kader van de toepassing van verordening nr. 3950/92 de door Schlebusch op Duits grondgebied geëxploiteerde productie-eenheden, onafhankelijk van hun materiële en juridische situatie, als één enkel bedrijf moeten worden beschouwd. Bovendien vindt de Commissie, zoals ik al aangaf, dat er economisch gezien geen verschil bestaat tussen het in leasing geven van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid en een oorspronkelijke referentiehoeveelheid waarover een producent reeds beschikte, omdat hij in beide gevallen profiteert van een louter financieel voordeel doordat hij slechts een deel levert van de totale referentiehoeveelheid die hem werd toegewezen.

ele vraag betrekking heeft, niet in de plaats kan treden van de gemeenschapswetgever en evenmin op diens interventie kan anticiperen, resteert slechts een letterlijke of systematische interpretatie, die in casu door haar duidelijkheid de voorkeur verdient boven een teleologische benadering. Met andere woorden, de betekenis van artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 en overgenomen in artikel 4, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 3950/92 kan alleen worden geduid in samenhang met de anticumulatiebepaling. Voor de periode waarin de feiten van het hoofdgeding speelden, lijkt elke andere benadering een voorstel de lege ferenda; wellicht logisch, maar rechtens arbitrair.

46. Gelet op het voorgaande moet de door het Bundesfinanzhof gestelde prejudiciële vraag als volgt worden beantwoord: artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 857/84 in de versie van verordening nr. 1639/91 en overgenomen in artikel 4, lid 3, eerste volzin, van verordening nr. 3950/92 dient aldus te worden geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op het geval van een producent die zich in de situatie van Schlebusch bevindt, dat wil zeggen, die reeds beschikt over een oorspronkelijke referentiehoeveelheid uit hoofde van artikel 2 en/of artikel 6 van verordening nr. 857/84.

47. Ik geef toe dat deze opvatting op het eerste gezicht niet absoluut bevredigend is. Zij kan de indruk wekken dat in de praktijk de rechtspositie van producenten die zich in de situatie van Schlebusch bevinden, niet door het gemeenschapsrecht wordt beheerst, terwijl de nationale administratieve beschikking waarbij hen voorlopig een specifieke referentiehoeveelheid werd toegewezen, zelfs wanneer deze definitief is geworden, de praktische betekenis verliest waar deze producenten op rekenden.

48. Dit is echter slechts een indruk, die niet mag leiden tot twijfel aan de juistheid en doelmatigheid van deze opvatting. Verschillende redenen, die ik hieronder zal uiteenzetten, pleiten voor deze conclusie.

49. In de eerste plaats wordt de situatie van Schlebusch gekenmerkt door een bijzonderheid, die zowel toe te schrijven is aan de gebreken en de herhaaldelijke wijzigingen van het gemeenschapsrecht, als aan het feit dat de beschikking waarbij de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid is toegewezen, van begin af aan onmiskenbaar onwettig was. Aan deze producent is bij een nationale administratieve beschikking een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid toegewezen terwijl een communautair rechtskader met betrekking tot de cumula-

tie van een oorspronkelijke met een specifieke referentiehoeveelheid ontbrak. Vanwege deze bijzonderheid zullen er in de praktijk in de lidstaten van de Unie niet veel andere producenten zijn die zich in de situatie van Schlebusch bevinden.

50. In de tweede plaats heeft het arrest Wehrs gemeenschapsrechtelijk gezien niet tot gevolg dat de nationale administratieve beschikking waarbij de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid werd toegewezen en die al van begin af aan onwettig was vanwege de onbevoegdheid van de instantie die haar heeft genomen, rechtmatig is geworden. Ik heb al gezegd dat het Hof in het arrest Ecroyd geen (gebonden of discretionaire) bevoegdheid heeft willen aanvaarden voor de nationale autoriteiten om een dergelijke referentiehoeveelheid toe te wijzen voordat de vastgestelde ongeldigheid van de anticumulatiebepaling door nieuwe gemeenschapsregelgeving zou zijn verholpen. Daarom kon Schlebusch, ook al had hij in beginsel recht op cumulatie van de referentiehoeveelheden, gemeenschapsrechtelijk geen concrete rechten doen gelden tegenover zijn nationale autoriteiten. Daar er geen communautair rechtskader bestond dat deze cumulatie regelde, plaatste de administratieve beschikking waarbij de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid werd toegewezen, hem dus niet in een positie die door het gemeenschapsrecht werd beschermd, hetzij op basis van de specifieke melkquotabepalingen in de gemeenschapsverordeningen, hetzij op basis van het vertrouwensbeginsel.

51. In verband met dit laatste beginsel moet ik er bovendien op wijzen dat toch nauwelijks aan te nemen valt dat hier een situatie ontstaan is waarin Schlebusch onder de omstandigheden waarop hij zich beroept, er terecht op mocht vertrouwen dat hij in de eerste plaats recht had op de hem voorlopig toegewezen specifieke referentiehoeveelheid, en in de tweede plaats op de omzetting van deze hoeveelheid in een definitieve, aangezien de aanvraag van deze referentiehoeveelheid en de voorlopige toewijzing ervan (in oktober 1991) duidelijk plaats hadden vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 2055/93 (1 augustus 1993), terwijl de anticumulatiebepaling nog van kracht was, en vóór de uitspraak van het voormelde arrest Wehrs (3 december 1992) waarbij deze bepaling ongeldig werd verklaard.

52. In de derde plaats kan Schlebusch aan een beroep op de onwettigheid ab initio van de nationale administratieve beschikking wegens onbevoegdheid van de instantie die haar heeft gegeven, en/of een beroep op het

onherroepelijk karakter van die handeling wellicht rechten ontlenen tegenover de nationale autoriteiten op grond waarvan hij hen zou kunnen aanspreken tot handelen, nalaten dan wel schadevergoeding, in welke rechten door het nationale recht [41] mogelijk wordt voorzien en ten aanzien waarvan het Hof niet bevoegd is. In het kader van het gemeenschapsrecht is het onherroepelijk karakter van de betrokken administratieve beschikking en het daaruit voortvloeiende gerechtvaardigd vertrouwen van Schlebusch tegenover de nationale autoriteiten echter irrelevant. De betekenis van gemeenschapsverordeningen kan niet worden bepaald door ze uit te leggen overeenkomstig de betekenis van uitvoeringsmaatregelen van nationale autoriteiten — zeker niet wanneer deze maatregelen van begin af aan in strijd zijn met het gemeenschapsrecht — of overeenkomstig de nationale regels die bepalen wanneer nationale administratieve maatregelen onherroepelijk worden. Het Hof heeft overigens in verband met nationale regels betreffende de intrekking van handelingen van nationale administratieve instanties reeds uitgemaakt, dat wanneer nationale instanties functioneel deel uitmaken van het communautaire bestuur, en met name wanneer zij meewerken aan de uitvoering van maatregelen op het terrein van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, deze regels van toepassing zijn met inachtneming evenwel van „de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen" en voor zover zij „de uitvoering van de gemeenschapsregeling niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken". [42]

53. In de vierde plaats bevat het gemeenschapsrecht wel degelijk regelingen voor het geval van Schlebusch en producenten die zich in dezelfde situatie bevinden als hij en die niet meer kunnen vallen onder verordening nr. 2055/93. [43] Deze situatie kan met name leiden tot aanspraken op schadevergoeding ten gunste van producenten, indien en voor zover zij zich kunnen beroepen op aansprakelijkheid van de Gemeenschap tegenover hen. [44]

41 — Wanneer Schlebusch aanvoert dat de betrokken administratieve beschikking inmiddels onherroepelijk is, bedoelt hij kennelijk dat deze naar Duits recht niet meer voor beroep vatbaar en evenmin herroepbaar is. In laatste instantie is alleen de nationale rechter bevoegd hierover te beslissen waarbij hij onder omstandigheden zal moeten toetsen of de betrokken producent en de bevoegde nationale autoriteit ten tijde van de totstandkoming van de bestuurshandeling te goeder trouw waren.

42 — Zie bijvoorbeeld arrest van 12 mei 1998, Steff-Houlberg Export e.a. (C-366/95, Jurispr. blz. I-2661, punten 14 en 15).

43 — In dit verband dient erop te worden gewezen dat krachtens artikel 7 van verordening nr. 2055/93 de betrokken producenten hun aanvraag voor een specifieke referentiehoeveelheid moesten indienen vóór 1 november 1993.

44 — De bespreking van de voorwaarden waaronder en de mate waarin de Gemeenschap jegens Schlebusch gehouden is tot schadevergoeding valt buiten de grenzen van de onderhavige zaak. Ik wijs er slechts op dat een dergelijke verplichting tot schadevergoeding reeds werd erkend, in elk geval voor wat betreft producenten die — heel in het algemeen — schade leden door de onophoudelijke wijzigingen van de gemeenschapswetgeving, en met name zij die op grond van de anticumulatiebepaling op geen enkele wijze een specifieke referentiehoeveelheid wisten te verkrijgen. Zie bijvoorbeeld arrest van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie (C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061); mededeling 92/C 198/04 van de Raad en de Commissie van 5 augustus 1992 (PB C 198, blz. 4), en verordening (EEG) nr. 2187/93 van de Raad van 22 juli 1993, inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen (PB L 196, blz. 6).

V — Conclusie

54. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Bundesfinanzhof als volgt te beantwoorden:

„De bepaling van artikel 3 bis, lid 3, eerste zin, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1639/91 van de Raad van 13 juni 1991, welke bepaling werd overgenomen door artikel 4, lid 3, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, moet aldus worden geïnterpreteerd dat zij niet van toepassing is op het geval van producenten die zich in dezelfde situatie bevinden als de betrokken producent in het hoofdgeding."