ARREST VAN HET HOF (Vijfde Kamer)
11 december 1990 *

In zaak C-189/89,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Finanzgericht München (Bondsrepubliek Duitsland) in het aldaar aanhangig geding tussen

K. Spagl

en

Hauptzollamt Rosenheim,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989 (PB 1989, L 84, blz. 2),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde Kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, G. C. Rodríguez Iglesias, Sir Gordon Slynn, F. Grévisse en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

gelet op de schriftelijke opmerkingen, ingediend door:

— K. Spagl, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door U. Numberger, advocaat te München,

* Procestaal: Duits.

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door L. J. Dockery, Chief State Solicitor, als gemachtigde,

— de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Brautigam, hoofdadministrateur bij zijn juridische dienst, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Booss en K.-D. Borchardt, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door E. H. Pijnacker Hordijk, de Ierse regering, vertegenwoordigd door H. Whelehan SC en E. Honohan BL, de Raad en de Commissie ter terechtzitting van 26 juni 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 oktober 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 27 april 1989, ingekomen ten Hove op 30 mei daaraanvolgend, heeft het Finanzgericht München krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid van artikel 3 bis, leden 1, eerste streepje, en 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989 (PB 1989, L 84, blz. 2).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Spagl, exploitant van een landbouwbedrijf, en het Hauptzollamt Rosenheim over een referentiehoeveelheid in het kader van de regeling inzake de extra heffing op melk.

3 Spagl had een premie voor niet-levering ontvangen uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB 1977, L 131, blz. 1). De periode van niet-levering, gedurende welke hij verplicht was om geen van zijn bedrijf afkomstige melk- en zuivelprodukten in de handel te brengen, eindigde op 31 maart 1983.

4 Daarop verzocht Spagl de bevoegde Duitse autoriteiten krachtens de regeling inzake de extra heffing op melk om toewijzing van een referentiehoeveelheid, die was gebaseerd op de hoeveelheid melk die hij vóór de periode van niet-levering had geproduceerd. Dit verzoek werd afgewezen, omdat Spagl in 1983, het door de Bondsrepubliek Duitsland gekozen referentiejaar, geen melk had geleverd en hij evenmin in aanmerking kwam voor toewijzing van een referentiehoeveelheid wegens bijzondere omstandigheden. Nadat zijn bezwaarschrift was verworpen, stelde Spagl tegen de desbetreffende beschikking beroep in bij het Finanzgericht München.

5 Van oordeel dat de beslechting van het geschil afhangt van de geldigheid van de betrokken gemeenschapsregeling besloot het Finanzgericht München de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„Is verordening nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989 geldig, voor zover

1) producenten voor wie de periode van niet-levering krachtens de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis vóór 31 december respectievelijk 30 september 1983 ten einde liep, maar die in de aangehouden referentieperiode nog geen melk hebben geproduceerd, in het kader van de melkquotaregeling geen specifieke referentiehoeveelheden ontvangen overeenkomstig artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje;

2) — bij een ontkennend antwoord op de eerste vraag — de in artikel 3 bis, lid 2, bedoelde specifieke referentiehoeveelheid slechts gelijk is aan 60% van de hoeveelheid melk of melkequivalent, die aan de berekening van de premie voor niet-levering of omschakeling ten grondslag lag?"

6 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, de betrokken gemeenschapsregeling, het procesverloop en de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De eerste vraag

7 Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, geldig is voor zover hierin producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling krachtens een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 aangegane verbintenis vóór 31 december, respectievelijk vóór 30 september 1983 verstreek, van de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid overeenkomstig deze bepaling worden uitgesloten.

8 Vooraf zij opgemerkt, dat de gemeenschapsregeling inzake de extra heffing op melk aanvankelijk geen enkele specifieke bepaling bevatte krachtens welke een referentiehoeveelheid kon worden toegewezen aan producenten die ter uitvoering van de door hen uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis gedurende het door de betrokken Lid-Staat gekozen referentiejaar geen melk hadden geleverd. In de arresten van 28 april 1988 (zaak 120/86, Mulder, Jurispr. 1988, blz. 2321, r. o. 28 en zaak 170/86, von Deetzen, Jurispr. 1988, blz. 2355, r. o. 17) heeft het Hof deze regeling evenwel, voor zover zij niet in een dergelijke toewijzing voorzag, ongeldig verklaard wegens schending van het vertrouwensbeginsel.

9 In de genoemde arresten stelde het Hof enerzijds vast, dat een ondernemer die zijn produktie gedurende een zekere tijd vrijwillig heeft gestaakt, niet mag verwachten dat hij die produktie op dezelfde voorwaarden als voorheen zal kunnen hervatten, of dat eventueel in tussentijd vastgestelde markt- of structuurpolitieke

regels voor hem niet zullen gelden (arrest Mulder, r. o. 23; arrest von Deetzen, r. o. 12), maar dat anderzijds een dergelijke ondernemer, wanneer hij door een gemeenschapshandeling is aangemoedigd om in het algemeen belang en tegen betaling van een premie gedurende een beperkte periode geen melk in de handel te brengen, gerechtigd is te verwachten, dat hij na afloop van zijn verbintenis niet gesteld zal worden voor beperkingen die hem in het bijzonder treffen, juist omdat hij gebruik heeft gemaakt van door die gemeenschapsregeling geboden mogelijkheden (arrest Mulder, r. o. 24; arrest von Deetzen, r. o. 13).

10 Naar aanleiding van deze arresten heeft de Raad op 20 maart 1989 voornoemde verordening nr. 764/89 vastgesteld. Door deze verordening wordt aan verordening nr. 857/84 een nieuw artikel 3 bis toegevoegd, waarin in wezen wordt bepaald, dat de melkproducenten die ter uitvoering van de door hen uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis gedurende het referentiejaar geen melk hebben geleverd, onder bepaalde omstandigheden een specifieke referentiehoeveelheid ontvangen die gelijk is aan 60% van de hoeveelheid melk respectievelijk melkequivalent die door de producent is verkocht in de periode van twaalf kalendermaanden voorafgaande aan de maand van indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering of omschakeling. Een dergelijke specifieke referentiehoeveelheid kan evenwel ingevolge artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, slechts worden toegewezen aan producenten „waarvan de periode van niet-levering of omschakeling krachtens de uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis ten einde loopt na 31 december 1983, of na 30 september 1983 in de Lid-Staten waar de melkopbrengst in de maanden april tot en met september ten minste twee maal zo groot is als die in de maanden oktober tot en met maart van het volgende jaar".

11 Aangezien verordening nr. 764/89 is vastgesteld om de betrokken regeling in overeenstemming te brengen met de genoemde arresten Mulder en von Deetzen, moet de geldigheid van artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, in de eerste plaats worden onderzocht met inachtneming van de in deze arresten toegepaste beginselen en vooral met inachtneming van het vertrouwensbeginsel.

12 De uiterste datum die in artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, is voorzien, heeft tot gevolg, dat alle producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling vóór 31 december, respectievelijk 30 september 1983 ten einde liep, van de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid worden uitgesloten. Tot deze categorie van aldus uitgesloten producenten behoren dus met name de producenten, voor wie de verbintenis tot

niet-levering of omschakeling eindigde gedurende de periode 1981-1983, de drie kalenderjaren die de Lid-Staten als referentiejaren konden kiezen.

13 De gemeenschapswetgever mocht voor het einde van de niet-leverings- of omschakelingsperiode van betrokkenen weliswaar een uiterste datum invoeren, om de producenten die gedurende het gehele of een gedeelte van het gekozen referentiejaar om andere redenen dan een verbintenis tot niet-levering of omschakeling geen melk hebben geleverd, van artikel 3 bis uit te sluiten, maar het vertrouwensbeginsel, zoals uitgelegd in de voornoemde arresten, verzet zich ertegen dat een dergelijke uiterste datum zodanig wordt vastgesteld, dat de producenten die ter uitvoering van de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis gedurende het gehele of een gedeelte van het referentiejaar geen melk hebben geleverd, van artikel 3 bis worden uitgesloten.

14 Zoals het Hof reeds in het arrest Mulder (r. o. 15 en 16) heeft vastgesteld, biedt de onderhavige gemeenschapsregeling niet in alle gevallen een waarborg, dat de producenten die aldus van toewijzing van een representatieve referentiehoeveelheid krachtens artikel 2 van verordening nr. 857/84 zijn uitgesloten, op grond van andere bepalingen van deze regeling een specifieke of extra referentiehoeveelheid kunnen verwerven, aangezien dergelijke referentiehoeveelheden slechts kunnen worden toegewezen, wanneer bepaalde bijzondere voorwaarden zijn vervuld en voor zover daartoe hoeveelheden beschikbaar zijn.

15 Voor zover artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 producenten die gedurende het gehele of een gedeelte van het referentiejaar ter uitvoering van een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis geen melk hebben geleverd, van de toepassing van dit artikel uitsluit, worden aan de aldus uitgesloten producenten hierdoor dus beperkingen opgelegd die hen juist wegens deze verbintenis op een bijzondere manier treffen. Zulke specifieke beperkingen kunnen niet worden gerechtvaardigd op grond van het algemeen belang, aangezien dit belang met algemene maatregelen kan worden behartigd. De betrokken regeling schendt dus het gerechtvaardigde vertrouwen van de betrokken marktdeelnemers, dat de verbintenissen die zij vóór de inwerkingtreding van de regeling inzake de extra heffing op melk waren aangegaan, van beperkte aard zou zijn.

16 De bestreden bepaling moet dus ongeldig worden verklaard wegens schending van het vertrouwensbeginsel.

17 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989, ongeldig is, voor zover producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling krachtens een uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis vóór 31 december, respectievelijk vóór 30 september 1983 ten einde liep, van de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid op grond van die bepaling worden uitgesloten.

De tweede vraag

18 Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3 bis, lid 2, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, geldig is, voor zover hierin de specifieke referentiehoeveelheid wordt beperkt tot 60% van de hoeveelheid melk of melkequivalent die door de producent is geleverd, respectievelijk verkocht in de periode van twaalf kalendermaanden, voorafgaande aan de maand van indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering of omschakeling.

19 Volgens artikel 3 bis, lid 2, van verordening nr. 857/84 is de in lid 1 bedoelde specifieke referentiehoeveelheid gelijk aan „60% van de hoeveelheid melk, respectievelijk melkequivalent die door de producent is geleverd, respectievelijk verkocht in de periode van twaalf kalendermaanden voorafgaande aan de maand van indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering of omschakeling zoals die door de betrokken bevoegde instantie krachtens artikel 5, lid 1, onder e, van verordening (EEG) nr. 1391/78, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 84/83, is vastgesteld en waarvoor de producent het recht op de premie niet heeft verloren".

20 Evenals de eerste vraag, moet ook de tweede in de eerste plaats worden onderzocht met inachtneming van het vertrouwensbeginsel, zoals toegepast in de arresten Mulder en von Deetzen.

21 In dit verband zij vooraf opgemerkt, dat de in de gewijzigde versie van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 bedoelde producenten, anders dan de in artikel 2 van dezelfde verordening bedoelde producenten, gedurende het door de betrokken Lid-Staat gekozen referentiejaar geen melk hebben geleverd. De gemeenschapswetgever kon hun specifieke referentiehoeveelheden dan ook niet berekenen op basis van de door hen gedurende dat jaar geleverde hoeveelheden, maar moest — zoals hij ook heeft gedaan — een andere berekeningsgrondslag kiezen, zoals de omvang van hun leveringen gedurende een representatieve periode, voorafgaande aan hun periode van niet-levering of omschakeling. Aldus mocht hij ten aanzien van deze geleverde hoeveelheden een kortingspercentage vaststellen om te verzekeren dat deze categorie van producenten niet ten onrechte zou worden bevoordeeld ten opzichte van de producenten die tijdens het referentiejaar wel melk hebben geleverd.

22 Wanneer een dergelijk kortingspercentage wordt toegepast, verzet het vertrouwensbeginsel evenwel zich ertegen, dat dit percentage, in vergelijking met het kortingspercentage voor producenten wier referentiehoeveelheden krachtens artikel 2 van verordening nr. 857/84 zijn vastgesteld, zo hoog wordt bepaald, dat dit in de praktijk neerkomt op een beperking die de betrokken producenten juist wegens de door hen uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis op een bijzondere manier treft.

23 Het in artikel 3 bis, lid 2, van verordening nr. 857/84 voorziene kortingspercentage van 40% voldoet niet aan deze eisen. Uit de door de Commissie op verzoek van het Hof verstrekte gegevens blijkt namelijk, dat de kortingspercentages voor producenten wier referentiehoeveelheden zijn vastgesteld op basis van hun melkleveranties gedurende het referentiejaar, in overeenstemming met de artikelen 2 en 3 van verordening nr. 857/84 in de Lid-Staten per categorie van producenten of per regio verschillen. Uit deze gegevens blijkt evenwel ook, dat de totale kortingen voor de in artikel 2 bedoelde producenten, inclusief de kortingen ten gevolge van een verlaging van de totale gegarandeerde hoeveelheden en van de schorsing van een gedeelte van de referentiehoeveelheid gedurende de looptijd van de regeling, in geen geval meer dan 17,5% bedroegen.

24 Een kortingspercentage van 40% voor de onder artikel 3 bis vallende producenten, dat bij lange na niet overeenkomt met een representatieve waarde van de percentages voor de in artikel 2 bedoelde producenten doch meer dan twee maal zo

hoog is als het hoogste van deze percentages, moet derhalve een beperking worden geacht, die de eerstgenoemde categorie van marktdeelnemers juist wegens hun verbintenis tot niet-levering of omschakeling bijzonder benadeelt.

25 Hiertegen hebben de Raad en de Commissie ingebracht, dat de krachtens artikel 3 bis, lid 2, toepasselijke kortingspercentages niet mogen worden vergeleken met de kortingspercentages voor producenten die gedurende het referentiejaar wel melk hebben geleverd. De referentiehoeveelheden van laatstgenoemde categorie zouden namelijk berekend zijn op basis van hun leveranties tijdens een kalenderjaar tussen 1981 en 1983, dus op basis van betrekkelijk recente gegevens, terwijl de specifieke referentiehoeveelheden voor de eerste categorie berustten op de hoeveelheden die waren geleverd vóór de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis, dus op cijfers van enkele jaren eerder.

26 Deze redenering kan het verschil in de kortingspercentages niet rechtvaardigen. Uit een door de Commissie tijdens de procedure overgelegde tabel blijkt namelijk, dat tussen 1977, het jaar waarin verordening nr. 1078/77 in werking trad, en 1983, het laatste kalenderjaar dat als referentiejaar kon worden gekozen, zowel op gemeenschapsniveau in het algemeen, als op het niveau van de individuele bedrijven, steeds meer melk werd geleverd.

27 De Raad en de Commissie hebben ook aangevoerd, dat aan de betrokken categorie van producenten geen hogere specifieke referentiehoeveelheden konden worden toegewezen dan 60% van de hoeveelheden die voor de periode van niet-levering of omschakeling waren geleverd, zonder het doel van de regeling inzake de extra heffing op melk — namelijk het beperken van de structurele overschotten op de markt van melk en zuivelprodukten — in gevaar te brengen. De Commissie verklaart ter zake, dat volgens haar berekening ervan moest worden uitgegaan, dat het aantal aanvragen voor toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid door producenten, die uit hoofde van verordening nr. 1078/77 een verbintenis waren aangegaan, omstreeks 1 miljoen ton zou bedragen. Aangezien de gemeenschapswetgever van mening was, dat een extra hoeveelheid melk van 600 000 ton het maximum was dat nog met het doel van de regeling verenigbaar was, heeft hij de communautaire reserve met deze hoeveelheid verhoogd, zonder de referentiehoeveelheden van de overige producenten te herzien.

28 Ook deze argumenten kunnen de gewraakte regeling niet rechtvaardigen. Zelfs wanneer de communautaire reserve niet verder had kunnen worden verhoogd, zonder het evenwicht op de melkmarkt te verstoren, zou het niettemin hebben volstaan wanneer de referentiehoeveelheden van de andere producenten naar evenredigheid met een bepaalde hoeveelheid waren verminderd ten einde de producenten die uit hoofde van verordening nr. 1078/77 een verbintenis waren aangegaan, hogere specifieke referentiehoeveelheden te kunnen toewijzen.

29 Ook de bestreden 60%-regel schendt dus het gerechtvaardigde vertrouwen van de betrokken producenten dat hun verplichtingen van beperkte aard zouden zijn. De bestreden bepaling is derhalve ongeldig wegens schending van het vertrouwensbeginsel, zodat de andere argumenten die tijdens de procedure tegen de geldigheid ervan zijn aangevoerd, niet meer behoeven te worden onderzocht.

30 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord, dat artikel 3 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989, ongeldig is, voor zover het de in deze bepaling bedoelde specifieke referentiehoeveelheid beperkt tot 60% van de hoeveelheid melk, respectievelijk melkequivalent, die door de producent is geleverd, respectievelijk verkocht in de periode van twaalf kalendermaanden, voorafgaande aan de maand van indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering of omschakeling.

Kosten

31 De kosten door de Ierse regering, de Raad van de Europese Gemeenschappen en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde Kamer),

uitspraak doende op de door het Finanzgericht München bij beschikking van 27 april 1989 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989, is ongeldig, voor zover producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling krachtens een uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1078/77 aangegane verbintenis vóór 31 december, respectievelijk vóór 30 september 1983 ten einde liep, van de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid op grond van die bepaling worden uitgesloten.**

2) **Artikel 3 bis, lid 2, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989, is ongeldig, voor zover het de in deze bepaling bedoelde specifieke referentiehoeveelheid beperkt tot 60% van de hoeveelheid melk, respectievelijk melkequivalent, die door de producent is geleverd, respectievelijk verkocht in de periode van twaalf kalendermaanden, voorafgaande aan de maand van indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering of omschakeling.**

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Slynn Grévisse Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 december 1990.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Vijfde Kamer

J. C. Moitinho de Almeida