RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-189/89 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *De toepasselijke gemeenschapsregeling*

a) Bij *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) is onder meer een stelsel ingevoerd van premies voor het niet in de handel brengen, die moeten worden toegekend op aanvraag van elke zuivelproducent die zich ertoe verbindt om gedurende een periode van vijf jaar geen melk of zuivelprodukten afkomstig van zijn bedrijf gratis of tegen betaling te leveren (artikelen 1 en 2).

b) Bij *verordening (EEG) nr. 856/84* van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10) is een extra heffing ingesteld op de levering van hoeveelheden melk die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden. Deze regeling wordt in elk gebied van de Lid-Staten toegepast volgens één van de volgende formules (artikel 1):

— volgens formule A geldt voor elke melkproducent een heffing over de hoeveelheden melk die hij aan een koper heeft geleverd en die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden (formule producent);

— volgens formule B geldt voor de kopers van melk of andere zuivelprodukten (zuivelfabrieken) een heffing over de hoeveelheden melk die hun door producenten zijn geleverd en die een vast te stellen referentiehoeveelheid overschrijden. De koper die de heffing verschuldigd is, berekent deze alleen door in de prijs die betaald wordt aan de producenten die hun leveranties hebben verhoogd, in evenredigheid met hun bijdrage tot de overschrijding van de referentiehoeveelheid van de koper (formule koper)

c) De algemene uitvoeringsbepalingen van de extra heffing zijn neergelegd in *verordening (EEG) nr. 857/84* van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz.13). In deze verordening wordt onder meer de in de basisverordening nr. 856/84 bedoelde referentiehoeveelheid, dat wil zeggen de van de extra heffing vrijgestelde hoeveelheid vastgesteld. Dit is in beginsel de hoeveelheid melk of melkequivalent die gedurende het kalenderjaar 1981 door de producent is geleverd (formule A) dan wel door een koper is gekocht (formule B), vermeerderd met 1% (artikel 2, lid 1). De Lid-Staten kunnen evenwel bepalen, dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid

* Procestaal: Duits.

gelijk is aan de hoeveelheid melk of melkequivalent, geleverd of gekocht gedurende het kalenderjaar 1982 of 1983, met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld, dat de gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden (artikel 2, lid 2).

Op grond van de artikelen 3, 3 bis, 4 en 4 bis van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, kunnen de Lid-Staten bij de vaststelling van de referentiehoeveelheden met bepaalde bijzondere situaties rekening houden, dan wel specifieke of extra referentiehoeveelheden toekennen. In de onderhavige zaak is vooral artikel 3 bis van belang, dat is ingevoegd bij wijzigingsverordening (EEG) nr. 764/89 van de Raad van 20 maart 1989:

„*Artikel 3 bis*

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 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,

— waaraan geen referentiehoeveelheid is toegewezen onder de voorwaarden vastgesteld uit hoofde van artikel 5, lid 4, onder b, en/of artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1546/88, en/of, indien zij cessionaris van de premie zijn, uit hoofde van artikel 2 van de onderhavige verordening,

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:

a) hun activiteit niet hebben gestaakt in het kader van artikel 2, leden 3 en 4, van verordening (EEG) nr. 1078/77 of hun melkveebedrijf niet in zijn geheel hebben overgedragen vóór het verstrijken van de periode van niet-levering of omschakeling;

b) ter ondersteuning van hun aanvraag ten genoegen van de bevoegde instantie kunnen aantonen dat zij in staat zijn om de aangevraagde referentiehoeveelheid op hun bedrijf te produceren;

c) zich ertoe verbinden melk of andere produkten rechtstreeks aan de consument te verkopen en/of aan een koper te leveren;

d) zich ertoe verbinden om, voor wat de specifieke referentiehoeveelheid betreft, tot het einde van de regeling van de extra heffing geen aanvraag in te dienen om in aanmerking te komen voor een programma waarbij afstand van referentiehoeveelheden wordt gedaan.

2. De specifieke referentiehoeveelheid is 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.

Indien de producent een referentiehoeveelheid heeft verkregen krachtens artikel 3, punten 1 en 2, en/of artikel 4, lid 1, onder b en c, wordt de in de eerste alinea van het onderhavige lid bedoelde specifieke referentiehoeveelheid verminderd met deze hoeveelheid.

Indien de producent zijn bedrijf in de loop van de periode van niet-levering of omschakeling gedeeltelijk heeft overgedragen:

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

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

3. Indien de producent binnen twee jaar te rekenen vanaf 29 maart 1989 ten genoegen van de bevoegde instantie kan bewijzen dat hij de rechtstreekse verkoop en/of de leveringen daadwerkelijk heeft hervat en indien deze rechtstreekse verkoop en/of deze leveringen tijdens de laatste twaalf maanden een niveau van 80% of meer van de voorlopige referentiehoeveelheid hebben bereikt, wordt de specifieke referentiehoeveelheid hem definitief toegewezen. Is dat niet het geval dan gaat de voorlopige referentiehoeveelheid in haar geheel terug naar de communautaire reserve. Bij de bepaling van het niveau van de rechtstreekse verkoop en/of daadwerkelijke leveringen wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van het produktieritme op het bedrijf van de producent, de seizoeninvloeden en elke buitengewone omstandigheid.

4. ..."

d) Artikel 9, lid 2, *van verordening (EEG) nr. 1546/88* van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1988, L 139, blz. 12) bepaalt:

„Als heffingplichtigen in het kader van de toepassing van de formules A en B na het begin van de referentieperiode met levering zijn begonnen, kunnen de Lid-Staten hun een referentiehoeveelheid toewijzen volgens soortgelijke regelingen als aangegeven in artikel 5, lid 4, onder b."

2. *Het hoofdgeding*

Verzoeker in het hoofdgeding, K. Spagl, exploiteert een landbouwbedrijf, dat bestaat uit weidegronden met een nuttige oppervlakte van 36 „Tagwerk" (ongeveer 12 hectaren). Toen hij dit bedrijf in 1976 overnam beschikte het over een veestapel van twaalf melkkoeien en vijf kalveren.

Ten einde het bedrijf te saneren, diende Spagl op 23 december 1977 een aanvraag

in om toekenning van een premie voor het gedurende vijf jaar niet-leveren van melk en zuivelprodukten. Tijdens de vijfjarige onderbreking van zijn melkproduktie van 1 april 1978 tot 31 maart 1983 verrichtte eiser dringend noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden aan gebouwen en machines. In augustus 1984 waren twaalf koeien opgestald.

Na afloop van de periode van niet-levering vroeg verzoeker een referentiehoeveelheid aan krachtens de regeling inzake de extra heffing op melk. Bij brief van 4 september 1984 stelde de koper de referentiehoeveelheid op nul vast, onder meer omdat in dit geval geen sprake was van buitengewone omstandigheden in de zin van de geldende regeling. In een reeks beschikkingen weigerden de bevoegde instanties om dezelfde redenen het bestaan van buitengewone omstandigheden te erkennen of verzoeker een extra referentiehoeveelheid toe te wijzen.

Bij beschikking van 4 april 1986 wees het Hauptzollamt Rosenheim, verweerder in het hoofdgeding, het tegen de vaststelling van de referentiehoeveelheid ingediende bezwaarschrift af, omdat de bevoegde landbouworganisaties geen verklaring hadden afgegeven volgens welke er sprake was van buitengewone omstandigheden. Het thans bij het Finanzgericht München ingestelde beroep is tegen deze beschikking gericht.

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?"

In de motivering van het verwijzingsvonnis betwijfelt de nationale rechter of artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, verenigbaar is met het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het recht op eigendom en de verdragsbepalingen inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hij meent met name, dat de bepaling, door het einde van de periode van niet-levering in de tijd te beperken, vooral kleine en middelgrote bedrijven benadeelt, die — in tegenstelling tot grote bedrijven — niet in staat waren om het melkvee te

kopen dat voor de onmiddellijke hervatting van de melkleveranties noodzakelijk was, omdat de omvang van hun bedrijf en hun financiële middelen te gering waren. Derhalve zijn de lasten van deze bedrijven zo hoog, dat zij door de weigering om een referentiehoeveelheid toe te kennen ernstig in hun bestaan worden bedreigd.

De nationale rechter betwijfelt bovendien of de betrokken verordening wel geldig is, omdat de specifieke referentiehoeveelheid, berekend overeenkomstig artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, 60% bedraagt van de hoeveelheid melk of melkequivalent die door de producent is geleverd in de periode van twaalf kalendermaanden voorafgaand aan de maand van indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering.

3. *De procedure voor het Hof*

De verwijzingsbeschikking is op 30 mei 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Spagl, vertegenwoordigd door U. Numberger advocaat te München, 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, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Booss en door K.-D. Borchardt, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, op 14 maart 1990 krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering besloten, de zaak naar de Vijfde Kamer te verwijzen en zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen

1. *De eerste vraag*

Verzoeker en de Ierse regering concluderen, dat de betrokken verordening ongeldig is. Daarentegen achten de Raad en de Commissie deze verordening wel geldig.

a) *Verzoeker* merkt op, dat ingevolge artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, aan producenten die uit hoofde van verordening nr. 1078/77 een verbintenis tot niet-levering waren aangegaan, een specifieke referentiehoeveelheid kan worden toegekend, zulks in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof. Producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling vóór 31 december 1983 eindigde, zijn hiervan evenwel uitgesloten. Dit betekent, dat een producent voor wie de periode van niet-levering bij voorbeeld op 1 december 1983 ten einde liep, geen referentiehoeveelheid krijgt.

In het kader van de doeleinden van artikel 39 EEG-Verdrag moeten de gemeenschapsinstellingen zorgen voor een harmonieuze oplossing, wanneer deze doeleinden afzonderlijk bezien eventueel tegenstrijdig mochten blijken. In casu zijn de instellingen hierin niet geslaagd. Er is namelijk geen rechtvaardigingsgrond te bedenken voor het verbod op melkproduktie door landbouwers die, na afloop van de verbintenis tot niet-levering, in 1983 zijn begonnen een melkveestapel op te bouwen, maar die als gevolg van de overgangsperiode niet in staat waren om reeds in 1983 evenveel melk te produceren als voor het begin van de periode van niet-levering.

Wat het in artikel 40 EEG-Verdrag voor de landbouwsector verankerde discriminatieverbod betreft, is er geen objectieve rechtvaardigingsgrond te bedenken om verzoeker in het hoofdgeding anders te behandelen dan de categorie van niet-leverende producenten, wier verbintenis tot niet-levering niet gedurende 1983 eindigde, maar pas aan het eind van dat jaar.

Het enig mogelijke afbakeningscriterium is de indeling als landbouwer die melk produceert of als landbouwer die geen melk produceert; het gaat er dus om of het stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk de betrokken producenten gedurende een zekere periode heeft belet, daadwerkelijk melk te leveren. Wordt geen rekening met die omstandigheid gehouden, dan neemt de beperkte vrijwillige stopzetting van de melkproduktie de vorm aan van een definitieve uitsluiting van de producent van de melkmarkt.

Wanneer geen rekening wordt gehouden met omstandigheden als de zijne, is dit bovendien in strijd met het door het gemeenschapsrecht beschermde eigendomsrecht, dat als grondrecht tot de algemene rechtsbeginselen behoort. In het geval van verzoeker wordt namelijk inbreuk gemaakt op het door het Duitse Grundgesetz gegarandeerde recht op eigendom van grond, aangezien de heffing van 100% op alle door hem geleverde hoeveelheden melk ertoe leidt, dat hij zijn melkproduktiebedrijf moet opgeven en in zijn economisch bestaan wordt bedreigd. Volgens de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht dient de eigendom van bedrijfsmiddelen van melkproducenten volledig te worden beschermd; het is onverenigbaar met een grondwettelijke garantie om een bevredigende exploitatie waarvoor aan het begin veel moest worden geïnvesteerd, op grond van een wet plotseling en zonder overgangsperiode te verhinderen. Het door het gemeenschapsrecht gegarandeerde eigendomsrecht is namelijk niet zwakker dan het in het Grundgesetz gegarandeerde eigendomsrecht.

Door geen rekening te houden met de hoeveelheid melk die vóór de verbintenis tot niet-levering is geproduceerd of met de hoeveelheid waarop het premiebedrag berustte, wordt ten slotte in een geval als het zijne het vertrouwensbeginsel geschonden, dat deel uitmaakt van het algemene rechtsstaatbeginsel. De premie voor het niet in de handel brengen van melk gold uitdrukkelijk slechts voor een periode van vijf jaar en het met de premieverlening verbonden leveringsverbod gold eveneens slechts voor deze periode, na afloop waarvan de melkproduktie moest kunnen worden hervat. Onder deze omstandigheden had het gemeenschapsrecht in elk geval voor de niet-leverende producenten die de melklevering niet

terstond na afloop van het leveringsverbod konden hervatten, moeten voorzien in een „soepele overgangsregeling die de gevolgen verzachtte".

b) De *Ierse regering* betoogt, dat de producenten voor wie de periode van niet-levering vóór 31 december respectievelijk 30 september 1983 was verstreken, bij het aangaan van hun verbintenis tot niet-levering terecht ervan uitgingen, dat bij de maatregelen die ter regulering van de markt werden getroffen, niet over het hoofd zou worden gezien dat zij de melkproduktie terstond zouden kunnen hervatten op het peil dat zij vóór de periode van niet-levering hadden bereikt. De grotere, financieel sterkere producenten daargelaten, kan namelijk geen enkele producent zijn produktie kort na afloop van de periode van niet-levering op een redelijk peil brengen. Het feit dat deze producenten geen referentiehoeveelheid konden krijgen die was afgestemd op hun produktie van vóór de periode van niet-levering, beschaamt dus hun gerechtvaardigd vertrouwen, dat de werking van de niet-leveringsregeling tot vijf jaar beperkt zou blijven.

Wat het gelijkheidsbeginsel betreft verkeerde verzoeker in het hoofdgeding in een situatie die vergelijkbaar was met die van andere melkproducenten die uit hoofde van verordening nr. 1078/77 een niet-leveringsverbintenis waren aangegaan en wier verbintenissen op 31 december respectievelijk op 30 september 1983 of later eindigden. Aan deze andere melkproducenten, wier verbintenissen na de voor hen geldende datum in 1983 waren geëindigd, werd echter ingevolge artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, een termijn gegund van twee jaar, te rekenen vanaf 29 maart 1989, om te bewijzen, dat zij de rechtstreekse verkoop en/of de leveringen werkelijk hadden hervat en dat deze rechtstreekse verkoop en/of leveringen tijdens de laatste twaalf maanden binnen deze termijn van twee jaar minstens een niveau van 80% van de hen voorlopig toegekende referentiehoeveelheid hadden bereikt.

Bovendien bewijst het feit, dat de Raad aan melkproducenten voor wie de periode van niet-levering op 31 december 1983 of op 30 september 1983 was verstreken, een termijn heeft gegund om de produktie op een jaarniveau van minstens 80% van hun voorlopige referentiehoeveelheid te brengen, dat hun situatie aldus werd beoordeeld, dat zij tijd nodig hadden om in hun bedrijf de noodzakelijke voorbereidingen te treffen en melkvee te kopen en/of te fokken, ten einde hun produktie weer op een behoorlijk peil te brengen. Aan degenen die in dezelfde situatie verkeren als verzoeker in het hoofdgeding, is evenwel niet deze termijn gegund om de noodzakelijke voorbereidingen voor de hervatting van de melkproduktie te treffen. Deze ongelijke behandeling is in strijd met het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten.

Een ander verschil tussen producenten die in de situatie van verzoeker verkeren, en producenten aan wie krachtens verordening nr. 764/89 een termijn van twee jaar, te rekenen vanaf 29 maart 1989, werd gegund, waarbinnen zij gedurende een periode van twaalf maanden 80% van hun voorlopige referentiehoeveelheid moesten leveren, wordt gevormd door de omstandigheid, dat laatstgenoemde producenten ten minste wisten wat er zou gebeuren wanneer zij dit peil niet binnen deze termijn haalden, namelijk het verlies van hun referentiehoeveelheid,

terwijl producenten in de situatie van verzoeker in het hoofdgeding niet wisten wat het gevolg zou zijn wanneer zij de leveringen niet op een behoorlijk peil hadden hervat, aangezien verordening nr. 857/84 toen nog niet bestond.

Ingevolge verordening nr. 764/89 kan bovendien geen enkele producent voor wie de periode van niet-levering vóór 30 september respectievelijk vóór 31 december 1983 ten einde liep, ongeacht of het gaat om enkele dagen, enkele weken, enkele maanden of enkele jaren vóór deze datum, een specifieke referentiehoeveelheid verwerven. Het spreekt echter vanzelf, dat de producenten voor wie de periode van niet-levering enkele weken vóór de desbetreffende datum was verstreken, hun produktie slechts op een zeer laag peil konden hervatten, terwijl degenen voor wie de periode van niet-levering in 1982 eindigde, duidelijk minder problemen hadden bij de opbouw van hun produktie en dus minder problemen om in 1983 een referentiehoeveelheid te verwerven. Aangezien deze verschillende categorieën van producenten worden behandeld alsof zij in dezelfde situatie verkeren, is ook hier sprake van schending van het gelijkheidsbeginsel.

Concluderend is de Ierse regering van mening, dat verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, ongeldig is voor zover de producenten voor wie de periode van niet-levering krachtens de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis vóór 31 december respectievelijk vóór 30 september 1983 was verstreken, maar die hun produktie tijdens de aangehouden referentieperiode nog niet hadden hervat of die een geringere hoeveelheid melk hadden geproduceerd dan de specifieke referentiehoeveelheid waarop zij recht zouden hebben, indien artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, op hen van toepassing was geweest, geen specifieke referentiehoeveelheid kregen of, in het geval van de laatstgenoemde categorie van producenten, geen specifieke referentiehoeveelheid kregen die, wanneer zij boven op hun bestaande referentiehoeveelheid zou komen, hun een referentiehoeveelheid zou opleveren die overeenkomt met de specifieke referentiehoeveelheid waarop zij in dat geval recht zouden hebben gehad.

c) De *Raad* herinnert eraan, dat ingevolge artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling na 31 december respectievelijk na 30 september 1983 ten einde liep, met ingang van 29 maart 1989 een referentiehoeveelheid konden krijgen, indien zij aan bepaalde criteria voldeden, waaruit bleek, dat zij de melkproduktie daadwerkelijk wilden en konden hervatten en dat zij niet in aanmerking konden komen voor een referentiehoeveelheid krachtens artikel 2 van verordening nr. 857/84.

Daarentegen konden de producenten voor wie de periode van niet-levering vóór 31 december respectievelijk 30 september 1983 eindigde, geen aanspraak maken op toepassing van dit artikel 3 bis. Op grond van de geldende regeling hadden zij namelijk zonder meer hun melkproduktie reeds gedurende het referentiejaar kunnen hervatten, of althans vóór 1 april 1984, dat wil zeggen vóór de inwerkingtreding van de regeling inzake de extra heffing. Producen-

ten wier periode van niet-levering na 31 december eindigde en aan wie een referentiehoeveelheid was toegewezen, omdat zij hun melkproduktie na het begin van de referentieperiode, maar vóór 1 april 1984 hadden hervat, konden evenmin aanspraken ontlenen aan artikel 3 bis.

Met betrekking tot het gewettigd vertrouwen van producenten wier periode van niet-levering vóór 31 december respectievelijk vóór 30 september 1983 eindigde, meent de Raad, dat de situatie van deze marktdeelnemers niet vergelijkbaar is met die van producenten wier periode van niet-levering pas na 31 december 1983 was verstreken. Laatstgenoemden hadden in het referentiejaar namelijk niet rechtmatig melk kunnen leveren, terwijl eerstgenoemden hun leveranties volledig rechtmatig vóór de einddatum hadden kunnen hervatten, maar dit vrijwillig niet hebben gedaan.

Wat de vergelijking betreft met de producenten wier periode van niet-levering vóór 31 december 1983 was verstreken en die hun leveranties vóór die datum hadden hervat, is de Raad van mening, dat de einddatum omwille van de rechtszekerheid en de doeltreffendheid van de regeling terecht is gekozen. Wanneer namelijk niet in een einddatum zou zijn voorzien, hadden nieuwe producenten melk kunnen gaan produceren en daardoor het effect van de produktievermindering die aan de bestaande producenten was opgelegd, ongedaan kunnen maken. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor, wanneer de termijn voor de hervatting van de produktie te lang is. Derhalve moest dus absoluut worden bepaald, dat in beginsel alleen de producenten die op het tijdstip van de inwerkingtreding van de regeling inzake de extra-heffing daadwerkelijk melk produceerden, recht op een referentiehoeveelheid hadden.

Wat de eerbiediging van het eigendomsrecht betreft, herinnert de Raad er allereerst aan, dat de gemeenschapswetgever volgens vaste rechtspraak van het Hof (arrest van 27 juni 1987, zaak 113/88, Leukhardt, Jurispr. 1989, blz. 1991) bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Volgens 's Hofs rechtspraak zijn beperkingen van de exploitatie van onroerend goed toegestaan, wanneer het algemeen belang van de Gemeenschap deze beperkingen noodzakelijk maakt, omdat moet worden vermeden dat de overschotten op de betrokken markt door ingebruikneming van nieuwe produktiecapaciteit toenemen.

Wat het non-discriminatiebeginsel betreft, het verschillend behandelen van producenten wier periode van niet-levering vóór de einddatum was verstreken, op grond van het objectieve criterium, of zij hun melkleveranties al dan niet vóór 1 april 1984 hadden hervat, is in geen enkel opzicht discriminerend. De gelaakte toestand is objectief rechtvaardig, aangezien de hervatting van de melkproduktie zowel in het belang van de rechtszekerheid als omwille van de goede werking van de regeling inzake de extra heffing aan een termijn moest worden gebonden.

Wat de klacht betreft dat de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn veronachtzaamd, betwist de Raad, dat de in casu gekozen einddatum gunstiger is voor grote bedrijven, die vooral met gekocht voeder intensief produceren, en nadelig voor kleine bedrijven, die op traditionele wijze werken met in het bedrijf zelf geproduceerd voeder. Alle producenten die de melkproduktie hebben hervat of daarmee zijn gestart worden op dezelfde wijze behandeld, en wel volgens het objectieve criterium, dat zij deze vóór 1 april 1984 hebben hervat of gestart.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft trouwens niet tot doel de traditionele kleine bedrijven onder alle omstandigheden in stand te houden. Het doel, het inkomen van de boeren te garanderen, moet in feite primair worden bereikt door middel van een produktiviteitsstijging via een rationalisering van de landbouwproduktie en een optimaal gebruik van de produktiefactoren (artikel 39, lid 1, sub a, EEG-Verdrag).

Concluderend geeft de Raad het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van verordening nr. 857/84 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89 van de Raad, kunnen aantasten."

d) De *Commissie* merkt op, dat artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 beoogt om de in het arrest van het Hof van 28 april 1988 (zaak 120/86, Mulder, Jurispr. 1988, blz. 2321) aan het licht gekomen lacune in de regeling voor de toewijzing van specifieke referentiehoeveelheden, op te vullen in die gevallen waarin de producenten gedurende het betrokken referentiejaar geen melk konden leveren op grond van de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis tot niet-levering. Aangezien deze bijzondere regeling een lacune diende op te vullen werd de toepassing ervan beperkt tot die producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling na 31 december respectievelijk 30 september 1983 eindigde.

Daarentegen konden producenten die eveneens een niet-leveringsverbintenis waren aangegaan, maar voor wie de periode van niet-levering reeds vóór 31 december respectievelijk 30 september 1983 eindigde, reeds krachtens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 1546/88 aanspraak op een referentiehoeveelheid maken. Deze regeling gold voor producenten die hun activiteiten weliswaar na 1 januari 1983 (het begin van het in de Bondsrepubliek Duitsland gekozen referentiejaar), maar nog vóór 1 april 1984 hadden hervat. De referentiehoeveelheid werd in dat geval berekend op grond van de verkopen in de laatste twaalf maanden vóór 1 april 1984, waarop eventueel een percentage werd toegepast. Voor producenten die vóór 1 april 1984 minder dan twaalf maanden melk hadden verkocht, moesten de Lid-Staten op grond van de feitelijk verkochte hoeveelheden een jaarhoeveelheid vaststellen en hun op die basis een referentiehoeveelheid toewijzen. Daarbij was het voldoende, dat de betrokken producent vóór 1 april 1984 minstens één maand melk had geleverd.

Met deze regeling diende met name rekening te worden gehouden met de omstandigheid, dat vooral kleinere bedrijven de melkproduktie niet terstond konden hervatten, maar hiervoor een bepaalde tijd nodig hadden. Zo kon de door de regeling voorziene overgangstermijn tot veertien maanden bedragen (einde van de periode van niet-levering op 1 januari 1983; hervatting van de melkproduktie in maart 1984).

Voor producenten voor wie de periode van niet-levering pas na 31 december respectievelijk 30 september 1983 eindigde, heeft de mogelijkheid tot toewijzing van een referentiehoeveelheid krachtens artikel 9, lid 2,

van verordening nr. 1546/88 daarentegen niet of slechts uiterst kort bestaan. Zo konden enkel producenten wier niet-leveringsverbintenis in januari of februari 1984 was beëindigd en die hun melkproduktie nog in maart 1984 hadden kunnen hervatten, aanspraak maken op toewijzing van een referentiehoeveelheid krachtens artikel 9, lid 2. Voor alle andere producenten wier niet-leveringsperiode pas in maart 1984 of later eindigde of die de melkproduktie pas na 1 april 1984 hadden kunnen hervatten, bestond daarentegen tot de vaststelling van verordening nr. 764/89 geen communautaire regeling, op grond waarvan ook aan deze producenten een specifieke referentiehoeveelheid had kunnen worden toegewezen.

Uit deze samenhang blijkt derhalve, dat met de situatie en de belangen van producenten voor wie de periode van niet-levering vóór 31 december respectievelijk 30 september 1983 eindigde, reeds voldoende rekening was gehouden in verordening nr. 1546/88, zodat het niet noodzakelijk was om hen ook bij verordening nr. 764/89 te betrekken.

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

„Bij onderzoek 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 niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten, voor zover producenten voor wie de periode van niet-levering uit hoofde van de verbintenis die zij in het kader van verordening (EEG) nr. 1078/77 hadden aangegaan, vóór 31 december respectievelijk 30 september 1983 eindigde, maar die in de aangehouden referentieperiode nog geen melk hadden geproduceerd, in het kader van de melkquotaregeling niet in aanmerking komen voor de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid krachtens artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje."

De tweede vraag

a) De *Raad* betoogt, dat de beperking van de referentiehoeveelheid tot 60% van de referentieproduktie van betrokkenen niet in strijd is met het vertrouwensbeginsel, het recht op eigendom en het gelijkheidsbeginsel.

Volgens het reeds aangehaalde arrest van 28 april 1988 (Mulder) verzet het vertrouwensbeginsel zich er slechts tegen dat producenten volledig en duurzaam van de toewijzing van een referentiehoeveelheid worden uitgesloten. Bovendien sluit artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 op zich niet uit dat andere bepalingen van deze verordening worden toegepast, waardoor de referentiehoeveelheden van producenten die in een moeilijke situatie verkeren, kunnen worden aangevuld. Zo kan krachtens artikel 4 bis altijd aan een producent aan wie krachtens artikel 3 bis een tot 60% van zijn referentieproduktie beperkte referentiehoeveelheid is toegewezen, een ongebruikte referentiehoeveelheid worden overgedragen. Voorts mogen de producenten aan wie op grond van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84 een specifieke of aanvullende referentiehoeveelheid is toegewezen, die meer bedraagt dan 60% van hun referentieproduktie, dit meerdere behouden.

Het eigendomsrecht wordt geëerbiedigd, aangezien het door de voorgeschreven beperking niet zodanig wordt geschonden dat het in de kern wordt aangetast.

Ten slotte meent de Raad, dat de betwiste beperking niet discriminerend is. In de eerste plaats verkeren de betrokken producenten wat hun referentieproduktie betreft objectief in een andere situatie dan producenten die in het referentiejaar (1981 tot 1983) melk hebben geleverd. In de tweede plaats is de opgelegde beperking onontbeerlijk wegens de kwetsbare stabiliteit op de markt voor melk en zuivelprodukten. De betrokken producenten nemen dus een tussenpositie in tussen de producenten die in het referentiejaar melk hebben geleverd, en de producenten, die eventueel in aanmerking konden komen voor toepassing van de facultatieve bepalingen van de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84.

b) *Verzoeker*, de *Ierse regering* en de *Commissie* hebben met betrekking tot de tweede vraag geen opmerkingen ingediend.

III — Antwoorden op vragen van het Hof

1. In antwoord op een vraag van het Hof heeft de *Raad* verklaard, dat hij zich bij de vaststelling van de in artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 bedoelde specifieke referentiehoeveelheden door de volgende overwegingen heeft laten leiden:

— in zijn arresten van 28 april 1988 (zaak 120/86, Mulder, Jurispr. 1988, blz. 2321, en zaak 170/86, von Deetzen, Jurispr. 1988, blz. 2355) heeft het Hof de betrokken producenten een recht op toewijzing van een van de extra heffing vrijgestelde referentiehoeveelheid toegekend;

— de betrokken producenten verkeren niet in een situatie die vergelijkbaar is met die van de producenten die gedurende de referentieperiode (1981-1983) melk heben geleverd, daar zij gedurende deze periode geen melk konden leveren wegens de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 door hen aangegane niet-leveringsverbintenis en zij daarom niet hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de totale per Lid-Staat gegarandeerde hoeveelheden.

De praktische gevolgen van deze objectief verschillende situaties van de diverse categorieën van producenten zijn de volgende:

— er kon voor de referentieproduktie van de betrokken producenten slechts worden aangeknoopt bij de produktie waarmee in het kader van verordening nr. 1078/77 rekening is gehouden (namelijk die in 1976 en de volgende jaren, naar gelang het geval) en niet bij de (afwezige) produktie in het jaar 1983;

— het was onmogelijk om de betrokken producenten op grond van een eventuele produktieverhoging, die zij tussen het begin van hun niet-leveringsverbintenis en het referentiejaar (in het normale geval 1983) hadden kunnen verwezenlijken, indien zij deze verbintenis niet waren aangegaan, in aanmerking te laten komen voor een verhoging van hun referentiehoeveelheden ten opzichte van deze referentieproduktie.

De gemeenschapswetgever moest de betrokken producenten enerzijds dus het recht op toewijzing van een bepaalde referentiehoeveelheid verlenen, maar anderzijds was hij niet verplicht om deze producenten in elk opzicht hetzelfde te behandelen als producenten die gedurende de referentieperiode wel melk hadden geleverd. Zo achtte de gemeenschapswetgever het dan ook noodzakelijk, de op grond van verordening nr. 764/89 toe te wijzen specifieke hoeveelheid te beperken tot 60% van de produktie waarmee in het kader van verordening nr. 1078/77 rekening was gehouden.

Gelet op de hachelijke situatie op de markt van melk en zuivelprodukten konden de referentiehoeveelheden voor de betrokken producenten niet worden vastgesteld op 100% van de hoeveelheid waarmee in het kader van verordening nr. 1078/77 rekening was gehouden. De diensten van de Commissie hadden namelijk berekend, dat er waarschijnlijk een hoeveelheid melk van 1 miljoen ton nodig zou zijn geweest om de producenten die na de arresten van het Hof van Justitie waarschijnlijk om toewijzing van een referentiehoeveelheid zouden verzoeken, volledig tevreden te stellen. De gemeenschapswetgever vond deze hoeveelheid te groot, aangezien de kwetsbare stabiliteit die was bereikt op de markt van melk en zuivelprodukten hierdoor te ernstig werd bedreigd. Daarom werd besloten de toe te wijzen hoeveelheid te beperken tot 600 000 ton, en de individuele hoeveelheden waarop de betrokken producenten aanspraak konden maken, derhalve terug te brengen tot 60% van hun referentieproduktie. De Raad is hierbij binnen de ruime beoordelingsmarge gebleven, die het Hof hem op dit gebied gunt.

2. Op verzoek van het Hof heeft de *Commissie* statistische gegevens verstrekt over de ontwikkeling van de omvang van de melkproduktie en -levering in de Gemeenschap en per bedrijf. Op een vraag van het Hof verklaarde zij bovendien, dat er in de meeste Lid-Staten meer dan één percentage bestond voor de verschillende categorieën van producenten wier produktie „normaal" was. Terzake heeft zij eveneens gedetailleerde cijfers overgelegd.

M. Zuleeg
rechter-rapporteur