

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. COSMAS

van 8 juni 1995 *

1. Het is nu enige jaren geleden dat de regeling inzake de extra heffing op melk werd ingevoerd, en nog steeds blijven er vragen rijzen over de geldigheid en de uitlegging van de bepalingen ervan. De prejudiciële vragen van de Ierse Supreme Court richten zich met name op artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, met de uitlegging waarvan het Hof zich reeds heeft moeten bezighouden. Wegens de juridische en feitelijke omstandigheden naar aanleiding waarvan de Supreme Court deze vragen stelt, is de zaak evenwel van bijzonder belang.

I — De gemeenschapsregeling

2. Bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 ¹, ingelast bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 ², werd een extra heffing op de produktie van koemelk ingevoerd. Die extra heffing, die volgens lid 1 van genoemd artikel dient ter beheersing van de groei van de melkpro-

duktie, werd oorspronkelijk ingevoerd voor vijf perioden van twaalf maanden (vanaf 1 april 1984), maar is uiteindelijk verlengd tot negen perioden. ³

3. De regeling wordt in de Lid-Staten toegepast volgens een van de twee alternatieve formules, genoemd in lid 1 van genoemd artikel 5 quater, zoals deze bepaling ten tijde van de relevante feiten gold. Volgens formule A is de heffing verschuldigd door iedere *producent* van melk over de door hem aan een koper ter be- of verwerking geleverde hoeveelheden die gedurende het betrokken tijdvak van twaalf maanden een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden. In formule B is de heffing verschuldigd door iedere *koper* van melk over de hun door de producent ter be- of verwerking geleverde hoeveelheden die een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden; in het kader van deze tweede variant wordt de door de koper verschuldigde heffing afgewenteld op die produ-

3 — Zie artikel 1, sub 1, van verordening (EEG) nr. 816/92 van de Raad van 31 maart 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1992, L 86, blz. 83). Het stelsel van de extra heffing bleef dus geregeld in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68, zoals nadien gewijzigd en aangevuld, tot 31 maart 1993. Bij artikel 1, sub 3, van verordening (EEG) nr. 2071/92 van de Raad van 30 juni 1992 (PB 1992, L 215, blz. 64), in werking getreden op 1 april 1993, werd artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 vervangen door de eenvoudige bepaling dat de prijsregeling van verordening nr. 804/68 „wordt vastgesteld onverminderd de tenuitvoerlegging van de regeling inzake de extra heffing”. Die regeling is reeds sinds 1 april 1993, en wel voor zeven perioden van twaalf maanden, neergelegd in verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 (PB 1992, L 405, blz. 1).

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13).

2 — 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).

centen, die aan de overschrijding van de referentiehoeveelheid van de koper hebben bijgedragen.⁴

4. Volgens het bepaalde in artikel 5 quater, lid 3, mag de som van de referentiehoeveelheden die in een bepaalde Lid-Staat aan de heffingplichtigen worden toegewezen, niet meer bedragen dan een bepaalde, voor iedere Lid-Staat verschillende gegarandeerde totale hoeveelheid, die gelijk is aan de som van de hoeveelheden melk die in de betrokken Lid-Staat in het kalenderjaar 1981 zijn geleverd aan bedrijven die melk of andere zuivelproducten bewerken of verwerken, verhoogd met 1 %. Speciaal voor Ierland werd de gegarandeerde hoeveelheid, om de in de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 856/84 genoemde redenen (het aandeel van de zuivelindustrie aan het bruto nationaal produkt is beduidend hoger dan het communautaire gemiddelde; ontwikkeling van alternatieve landbouwproducties is moeilijk) vastgesteld op basis van de in 1983 geleverde hoeveelheid.

Voorts werd in artikel 5 quater, lid 4, de vorming voorgeschreven van een „communautaire reserve”, om aan het begin van elk tijdvak van twaalf maanden de gegarandeerde hoeveelheden aan te vullen van die Lid-Staten waar de toepassing van de heffing tot bijzondere moeilijkheden leidt die een

nadelige invloed kunnen hebben op de voorzienings- of produktiestructuur. Het grootste gedeelte van deze communautaire reserve werd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984⁵ aan Ierland toegewezen, om dezelfde redenen als waarom voor dat land 1983 als referentiejaar was genomen (zie tweede overweging van considerans van verordening nr. 1371/84).

5. De algemene regels voor de toepassing van de extra heffing zijn vervat in verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984.⁶

6. Bij artikel 1, lid 1, van laatstgenoemde verordening werd de heffing aanvankelijk vastgesteld op 75 % van de richtprijs voor melk bij toepassing van formule A en op 100 % van die richtprijs bij toepassing van formule B⁷, terwijl in artikel 2, lid 1, werd bepaald dat de referentiehoeveelheid, bij overschrijding waarvan de heffing is verschuldigd, gelijk is aan de hoeveelheid melk die door de producent tijdens het kalenderjaar 1981 is geleverd (formule A), of aan de hoeveelheid

4 — De oorspronkelijke bepalingen van artikel 5 quater, lid 1, van verordening nr. 804/68 met betrekking tot de voorwaarden waaronder de heffing van de koper op de producenten wordt afgewenteld, werden nadien aanzienlijk gewijzigd of aangevuld; zie met name artikel 1, sub 1, van verordening (EEG) nr. 773/87 van de Raad van 16 maart 1987 (PB 1987, L 78, blz. 1), en artikel 1 van verordening (EEG) nr. 744/88 van de Raad van 21 maart 1988 (PB 1988, L 78, blz. 1).

5 — Verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 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 1984, L 132, blz. 11). Deze regeling betrof de eerste periode van toepassing van de heffingsregeling. Gelijksortige regelingen werden voor latere perioden ingevoerd.

6 — 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 (PB 1984, L 90, blz. 13). Deze verordening is sinds 1 april 1993 ingetrokken bij de artikelen 12 en 13 van de reeds in voetnoot 3 genoemde verordening nr. 3950/92.

7 — Na successievolle verhogingen kwam dat percentage ten slotte op 115 % van de richtprijs voor melk [zie artikel 1, sub 1, van verordening (EEG) nr. 3880/89 van de Raad van 11 december 1989 (PB 1989, L 378, blz. 3)].

melk die tijdens het kalenderjaar 1981 door een koper is gekocht (formule B), in beide gevallen verhoogd met 1 %. De Lid-Staten werd evenwel de mogelijkheid gegeven (artikel 2, lid 2, van verordening nr. 857/84) om te bepalen dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid gelijk is aan de hoeveelheid melk, geleverd of gekocht gedurende het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983, met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de aan de betrokken Lid-Staat gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden.

7. Op de basisregels van artikel 2, leden 1 en 2, voor de berekening van de referentiehoeveelheid zijn in een reeks verdere bepalingen van verordening nr. 857/84 aanvullingen voorzien, die zijn bedoeld om de Lid-Staten de mogelijkheid te bieden om, aldus de derde overweging van de considerans, „de referentiehoeveelheden aan te passen ten einde rekening te houden met de bijzondere situatie van bepaalde producenten”.

8. Van deze uitzonderingsbepalingen, die de toewijzing van specifieke (of extra) referentiehoeveelheden aan bepaalde categorieën producenten betreffen, is in casu artikel 3, sub 1, van belang, dat als volgt luidt:

„In het kader van de toepassing van de formules A en B wordt bij de vaststelling van de in artikel 2 bedoelde referentiehoeveelheden

rekening gehouden met bepaalde bijzondere situaties, zulks overeenkomstig de volgende bepalingen:

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

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

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

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

(...)”

9. Zoals in artikel 5 van verordening nr. 857/84 bepaald, worden de specifieke of extra referentiehoeveelheden slechts binnen de grenzen van de gegarandeerde totale hoeveelheid van de betrokken Lid-Staat toegekend en afgeboekt op een reserve die de Lid-Staat binnen deze gegarandeerde totale hoeveelheid heeft gevormd. Naar uit artikel 2, lid 3, van verordening nr. 857/84 is af te leiden, wordt de reserve door de Lid-Staat hoofdzakelijk gevormd door een overeenkomstige aanpassing van de percentages op basis waarvan de referentiehoeveelheden van de andere producenten (die niet te lijden hebben onder „bijzondere situaties”) worden vastgesteld; aan die reserve kunnen onder meer ook (artikel 4, lid 2, van verordening nr. 857/84) de vrijgekomen referentiehoeveelheden worden toegevoegd van producenten die hun melkproductie hebben gestaakt.

10. Ten slotte vermeld ik nog, dat ingevolge artikel 4 bis van verordening nr. 857/84, ingevoegd bij artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985⁸, de Lid-Staten de door bepaalde producenten of kopers niet-gebruikte referentiehoeveelheden mogen overdragen aan andere producenten of kopers uit hetzelfde gebied of eventueel (voorzover er ongebruikt gebleven hoeveelheden over zijn) uit andere gebieden. Deze mogelijkheid, die oorspronkelijk was ingevoerd voor de eerste periode van twaalf maanden van toepassing van de regeling van extra heffing, is uiteindelijk gedurende de gehele geldingsduur van verordening

nr. 857/84 gehandhaafd [zie voor de meest recente regeling artikel 1, sub 1, van verordening (EEG) nr. 817/92 van de Raad van 31 maart 1992 (PB 1992, L 86, blz. 85)].

II — De toepassing van de extra-heffingsregeling in Ierland

11. Aanvankelijk werd de regeling inzake de extra heffing op melk in Ierland voornamelijk uitgevoerd middels besluiten van de Minister for Agriculture and Food, waarvan de inhoud hoofdzakelijk via mededelingen in de pers ter kennis van de belanghebbenden werd gebracht.

Uit de door verzoekers in het hoofdgeding aangevoerde gegevens (zie bijlage 2 bij hun opmerkingen), waarvan de juistheid in de loop van de mondelinge procedure niet werd betwist, komt het volgende naar voren:

- a) Ierland heeft bij de uitvoering van de regelingen inzake de extra heffing gekozen voor de formule B: iedere zuivelcoöperatie (of ieder zuivelbedrijf) werd een referentiehoeveelheid toegekend die overeenkwam met de hoeveelheden melk die in 1983 van de melkproducenten was gekocht, verhoogd met een forfaitair vastgestelde hoeveelheid voor de producenten die hoeveelheden beneden een bepaalde grens hadden geleverd, dan wel met een

⁸ — Verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1985, L 68, blz. 1).

bepaald percentage, voor de producenten die hoeveelheden boven een bepaalde grens hadden geleverd;

- b) Ierland had geen regeling getroffen voor de *definitieve* toekenning (krachtens artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84) van een specifieke referentiehoeveelheid aan melkproducenten die een ontwikkelingsplan voor de melkproductie hadden ingediend op grond van richtlijn 72/159/EEG. Er was enkel geregeld, dat producenten die investeringen hadden gedaan in de melkproductie, onder bepaalde voorwaarden en beperkingen referentiehoeveelheden van kopers (coöperaties of bedrijven) konden krijgen, die ongebruikt waren gebleven doordat bepaalde producenten hun leveringen hadden gestaakt of beperkt. De toekenning van deze referentiehoeveelheden gold in ieder geval als *tijdelijk*, dus alleen voor de betrokken periode van twaalf maanden van toepassing van de regeling inzake de extra heffing op melk.

van een deel van diens individuele referentiehoeveelheid toe te staan, werd bovendien bepaald, dat de producenten die een ontwikkelingsplan voor de melkproductie uitvoerden, onder bepaalde voorwaarden en beperkingen en tegen betaling, referentiehoeveelheden konden verkrijgen die door zulke tijdelijke overdrachten vrijkwamen; daarnaast kwam voor investerende producenten ook de mogelijkheid om tegen betaling referentiehoeveelheden over te nemen die zouden vrijkomen, doordat bepaalde producenten die aan dezelfde coöperatie of hetzelfde bedrijf melk hadden geleverd en zich tegen vergoeding hadden verplicht hun melkproductie geheel te staken (zie artikel 4, lid 1, derde streepje van verordening nr. 857/84).¹⁰

12. Op 12 december 1985 werden de European Communities (Milk Levy) Regulations 1985¹¹ ingevoerd, ter uitvoering — aldus de considerans — van de gemeenschapsregeling inzake de extra heffing in de zuivelsector.

Later, kennelijk in verband met de bij verordening (EEG) nr. 2998/87 van de Raad⁹ aan de Lid-Staten geboden mogelijkheid om aan het begin van elke periode van twaalf maanden en voor de duur van die periode de tijdelijke overdracht door de rechthebbende

Volgens Section 16, lid 1, van deze Regulations bepaalt de Minister for Agriculture and Food bij in de landelijke pers te publiceren besluit, hoe de referentiehoeveelheden worden herverdeeld wanneer producenten hun

9 — Zie artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2998/87 van de Raad van 5 oktober 1987 (PB 1987, L 285, blz. 1), waarbij alinea 1 bis werd ingevoegd in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68.

10 — Deze alinea werd ingevoegd bij artikel 1, sub 1, van verordening (EEG) nr. 1899/87 van de Raad van 2 juli 1987 (PB 1987, L 182, blz. 39).

11 — SI (Statutory Instrument) nr. 416 van 1985.

leveringen aan kopers staken of beperken; ingevolge lid 2 vindt het bepaalde in de artikelen 3 en 4 van verordening nr. 857/84 toepassing bij elke herverdeling van referentiehoeveelheden.

III — Het hoofdgeding — De prejudiciële vragen

13. F. Duff, L. Finlay, T. Julian, J. Lyons, C. Moloney, M. en P. McCarthy, J. O'Regan en P. O'Donovan (hierna: „verzoekers in het hoofdgeding”) zijn melkproducenten die, zo blijkt uit het dossier, eigenaar zijn van de grond waarop zij hun beroep uitoefenen. Zij hadden op grond van richtlijn 72/159/EEG en de desbetreffende bepalingen van de Ierse wetgeving ontwikkelingsplannen voor de melkproductie ingediend. Volgens de verwijzende rechter waren de plannen vóór 1 maart 1984¹² ingediend en goedgekeurd door de Minister for Agriculture and Food, de ter zake bevoegde administratieve instantie.

12 — In dit verband speelt geen rol dat, zoals blijkt uit de tabel die verzoekers in het hoofdgeding bij de mondelinge behandeling hebben overgelegd, op 12 maart 1984 werd begonnen met de uitvoering van het door M. en P. McCarthy ingediende plan.

14. Uit de ter terechtzitting gegeven antwoorden van verzoekers in het hoofdgeding, van de Minister for Agriculture and Food en van de Attorney General (hierna: „verweerders in het hoofdgeding”) op een schriftelijke vraag van het Hof, blijkt dat geen van die plannen was voltooid in 1983, welk jaar in Ierland voor de uitvoering van de extraheffingsregeling als referentiejaar gold. Dus werden de aan verzoekers in het hoofdgeding¹³ voor de eerste periode van toepassing van de regeling toegewezen referentiehoeveelheden uitsluitend en alleen berekend op grond van de in 1983 geleverde hoeveelheden melk, en werd geen rekening gehouden met de hoeveelheden die na de voltooiing van de ontwikkelingsplannen werden geproduceerd en die het produktieniveau van 1983¹⁴ verre overstegen.

15. Op 20 februari 1990 stelden genoemde producenten beroep in bij de High Court, met als voornaamste vordering dat de Minister for Agriculture and Food zou worden gelast hun overeenkomstig het bepaalde in

13 — Naar in de verwijzingsbeschikking wordt vermeld, werden bij de invoering van de regeling aan alle verzoekers in het hoofdgeding referentiehoeveelheden toegekend, behalve aan T. Julian. Uit de in de vorige voetnoot genoemde tabel blijkt evenwel dat aan J. O'Regan evenmin een referentiehoeveelheid werd toegekend wegens het ontbreken van produktie in het jaar 1983.

14 — Blijkens de hiervoor reeds genoemde tabel gaat het om de volgende hoeveelheden in liters (het eerste cijfer achter de naam van de producent heeft betrekking op het produktiepeil na voltooiing van het ontwikkelingsplan, het tweede op de referentiehoeveelheid die bij invoering van de extraheffingsregeling was toegewezen): F. Duff (145 802 - 47 179), L. Finlay (188 663 - 78 284), T. Julian (299 560 - 0), J. Lyons (288 780 - 212 834), C. Moloney (117 180 - 27 886), M. en P. McCarthy (161 150 - 39 033), J. O'Regan (57 553 - 0) en P. O'Donovan (150 930 - 2 814).

artikel 3, sub 1, van verordening nr. 857/84 specifieke referentiehoeveelheden toe te kennen, bij de vaststelling waarvan rekening diende te worden gehouden met de hoeveelheden melk die werden geproduceerd na de voltooiing van de in uitvoering zijnde plannen.

16. De High Court wees de vordering af, waarop verzoekers hoger beroep instelden bij de Supreme Court. Deze was van oordeel, dat de uitslag van het voor hem aanhangig geding afhing van de geldigheid en uitlegging van artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84; hij schorste de behandeling van de zaak en stelde het Hof de volgende prejudiciële vragen:

„1) Moet artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad, gelet op de derde overweging van de considerans van deze verordening en op artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, aldus worden uitgelegd, dat op grond van het gemeenschapsrecht de Lid-Staten verplicht zijn bij de toekenning van referentiehoeveelheden een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen aan producenten die overeenkomstig richtlijn 72/159/EEG van de Raad plannen voor de ontwikkeling van de melkproductie hebben vastgesteld en ter uitvoering hiervan aanzienlijke bedragen aan vreemd kapitaal hebben geïnvesteerd?

2) Subsidiair, moet gelet op de fundamentele beginselen van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel, het non-discriminatiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van de eerbiediging van grondrechten, de in artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad aan de bevoegde autoriteit in Ierland toegekende discretionaire bevoegdheid worden opgevat als een verplichting om appellanten een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen, omdat hun plannen voor de ontwikkeling van de melkproductie door de bevoegde Ierse autoriteit waren goedgekeurd?

3) Bij een ontkennend antwoord op de eerste en tweede vraag: is verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad ongeldig omdat zij in strijd is met het gemeenschapsrecht, in het bijzonder met één of meer van de volgende beginselen:

a) het evenredigheidsbeginsel,

b) het vertrouwensbeginsel,

c) het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel,

d) het rechtszekerheidsbeginsel en

plan”), of verleende het de Lid-Staten op dit punt enkel een bevoegdheid?

e) de eerbiediging van grondrechten,

voor zover daarin de Lid-Staten niet worden verplicht, bij de toekenning van referentiehoeveelheden rekening te houden met de speciale situatie van producenten die overeenkomstig richtlijn 72/159/EEG van de Raad plannen voor de ontwikkeling van de melkproductie hebben vastgesteld?”

17. Gezien de wijze waarop de prejudiciële vragen zijn geformuleerd, is het niet gemakkelijk en evenmin zinvol om elke vraag apart te bespreken. Om alle door de Supreme Court aan de orde gestelde aspecten te behandelen en een bruikbaar antwoord te geven op de aan het Hof gestelde vragen, moeten mijns inziens de volgende punten worden onderzocht:

a) Behelste het bepaalde in artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84, zoals dit gold ten tijde van de feiten, naar de letter een *verplichting* voor de Lid-Staten om specifieke referentiehoeveelheden toe te wijzen aan de producenten die vóór 1 maart 1984 over een ontwikkelingsplan voor de melkproductie beschikten (hierna: „ontwikkelings-

b) Wanneer de letterlijke uitlegging van de bewuste bepaling tot de conclusie voert dat zij de Lid-Staten enkel een bevoegdheid verschaft, biedt dan het doel van de regeling, als blijktend uit de considerans van verordening nr. 857/84, voldoende steun aan een uitlegging in dier voege, dat voor de Lid-Staten op dit punt een verplichting gold?

c) Wanneer noch de letterlijke tekst noch het doel van de regeling steun biedt aan de stelling, dat de Lid-Staten verplicht zijn een specifieke referentiehoeveelheid toe te kennen aan producenten die vóór 1 maart 1984 een ontwikkelingsplan hebben ingediend, kan een dergelijke uitlegging dan voortvloeien uit de omstandigheid dat de omstreden bepaling moet worden uitgelegd op een wijze die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de algemene hogere gemeenschapsrechtelijke beginselen die in de verwijzingsbeschikking zijn genoemd? ¹⁵ Met andere woorden: Hielden de genoemde algemene beginselen (dus het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel en ten slotte de eerbiediging van

15 — Zie met betrekking tot deze interpretatieregel onder meer de arresten van 27 januari 1994, (zaak C-98/91, Herbrink, Jurispr. 1994, blz. I-223, r. o. 9), 19 mei 1993 (zaak C-81/91, Twijnstra, Jurispr. 1991, blz. I-2455, r. o. 24) en 21 maart 1991 (zaak C-314/89, Rauh, Jurispr. 1991, blz. I-1647, r. o. 17).

grondrechten) voor de gemeenschapswetgever de verplichting in om de toekenning van de bedoelde specifieke referentiehoeveelheden door de Lid-Staten (dwingend) voor te schrijven zodat de bewuste bepaling — om geldig te kunnen zijn — in ieder geval zo moet worden uitgelegd, dat zij op dit punt een verplichting voor de Lid-Staten meebrengt?

- d) Wanneer die algemene beginselen de gemeenschapswetgever een dergelijke verplichting niet opleggen, valt dan desondanks op grond van diezelfde beginselen een verplichting van de Lid-Staten te construeren om specifieke referentiehoeveelheden aan de bedoelde producenten toe te kennen?

IV — Beantwoording van de prejudiciële vragen

A — De letterlijke tekst en het doel van artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84

18. In het arrest van 11 juli 1989, Cornée e. a.¹⁶, overwoog het Hof (r. o. 13), dat *uit de tekst zelf van de bepaling* van artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 blijkt dat zij „de Lid-Staten een discretionaire bevoegdheid verleent om al dan niet specifieke referentiehoeveelheden

toe te kennen aan de in deze bepaling bedoelde producenten en om in voorkomend geval de omvang van deze specifieke referentiehoeveelheden vast te stellen”.¹⁷

19. De tekst van de bepaling (volgens welke de producenten die vóór 1 maart 1984 een plan voor ontwikkeling van de melkproductie hebben ingediend, indien het plan in het uitvoeringsstadium is, een specifieke referentiehoeveelheid *kunnen* verkrijgen die tegemoet komt aan de in dat plan voorziene hoeveelheden melk en zuivelproducten) zou op zichzelf eigenlijk nauwelijks reden tot twijfel mogen geven, te meer omdat volgens het derde streepje van artikel 3 voor producenten wier melkproductie aanzienlijk is beïnvloed door buitengewone gebeurtenissen tijdens het referentiejaar dat in aanmerking wordt genomen voor de bepaling van de referentiehoeveelheid, „op hun verzoek” een ander referentiejaar in aanmerking wordt genomen (en niet enkel in aanmerking kan worden genomen).

20. Zou de conclusie anders zijn wanneer men het doel van de regeling in aanmerking neemt? In dit verband wijst de Supreme Court op de derde overweging van de considerans van verordening nr. 857/84, volgens welke „aan de Lid-Staten dient te worden toegestaan de referentiehoeveelheden aan te passen ten einde rekening te houden met de bijzondere situatie van bepaalde producenten

17 — In het arrest van 12 juli 1990 (zaak C-16/89, Spronk, Jurispr. 1990, blz. I-3185, r. o. 12) overwoog het Hof, dat de Lid-Staten over een identieke discretionaire bevoegdheid beschikken met betrekking tot het in het tweede streepje van artikel 3, sub 1, bedoelde geval, dus wanneer het ontwikkelingsplan na 1 januari 1981 is uitgevoerd.

16 — Gevoegde zaken 196/88-198/88, Jurispr. 1989, blz. 2309.

ten, en daartoe indien nodig binnen vorengenoemde gegarandeerde hoeveelheid een reserve aan te leggen (...)."

de bij het Hof ingediende opmerkingen zijn afgestemd.

21. Naar mijn mening biedt deze overweging, waarin enkel wordt gezegd dat de Lid-Staten dient te worden toegestaan rekening te houden met bijzondere situaties, geen aanknopingspunten voor een andere conclusie dan uit de bewoordingen van de bepaling voortvloeit.¹⁸ Het enkele feit dat het bepaalde in het eerste streepje van artikel 3 ten doel heeft te verzekeren, dat de omstandigheden waarin bepaalde producenten verkeren, in aanmerking worden genomen, is niet voldoende om aan te nemen dat de Lid-Staten de verplichting wordt opgelegd om specifieke referentiehoeveelheden aan die producenten te verschaffen.

22. In die omstandigheden kan een dergelijke opvatting enkel daarop worden gebaseerd, dat de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, aan de hand waarvan de litigieuze regeling dient te worden uitgelegd, de gemeenschapswetgever en de autoriteiten van de Lid-Staten die de betrokken gemeenschapswetgeving uitvoeren, ertoe dwingen dit doel na te streven. Dat is de centrale vraag die de Supreme Court aan de orde stelt, waarop trouwens ook de argumenten in

B — *De betrokken bepaling in het licht van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht*

a) Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel

23. Nu in de verwijzingsbeschikking zowel het beginsel van rechtszekerheid als het vertrouwensbeginsel worden genoemd, is een elementaire toelichting op het verband tussen die twee beginselen geboden. Weliswaar is dat verband zo nauw, dat die twee beginselen vaak volstrekt onderling verwisselbaar lijken, maar de rechtspraak van het Hof biedt mijns inziens voldoende aanknopingspunten om bepaalde grenzen tussen die twee begrippen te kunnen trekken.

24. Het is duidelijk, dat beide beginselen een noodzakelijk uitvloeisel zijn van het wettigheidsbeginsel. Dit laatste zou een dode letter blijven, wanneer de regels van gemeenschapsrecht (en de daarop gebaseerde concrete uitvoeringshandelingen) niet een zodanige graad van duidelijkheid bezaten, dat de gemeenschapsinstellingen (of de krachtens de gemeenschapsbepalingen handelende nationale instanties) nauwkeurig de grenzen van

18 — Kenmerkend is dat advocaat-generaal Van Gerven in zijn conclusie in de reeds aangehaalde zaak Cornée de derde overweging van de considerans van verordening nr. 857/84 citeert als argument voor de opvatting dat de litigieuze bepaling de Lid-Staten een ruime beoordelingsbevoegdheid geeft (zie punt 15 van die conclusie). Uit het arrest Cornée in zijn geheel (zie met name r. o. 12) is overigens rechtstreeks op te maken dat het oordeel van het Hof omtrent de vraag of de litigieuze bepaling enkel een beoordelingsbevoegdheid inhoudt, wordt geformuleerd met volle onderkenning van het speciale doel van die bepaling.

hun bevoegdheden kunnen kennen, en particulieren kunnen handelen in het volle besef van de inhoud van hun rechten en verplichtingen uit hoofde van de gemeenschappelijke rechtsorde. Met name voor de particulier zou het wettigheidsbeginsel dikwijls zijn betekenis als waarborg voor een zekere vrijheid van handelen verliezen, wanneer tussen de opeenvolgende voor hem relevante regelingen niet een zodanige mate van elementaire consequentie en logische samenhang zou moeten bestaan, dat hij de latere gevolgen (juridische, maar ook economische) van zijn handelen kan overzien.

25. Zo vereist het rechtszekerheidsbeginsel, dat de rechtsregels en de individuele regelingen die *op een bepaald tijdstip* het juridisch kader vormen waarbinnen de instellingen hun bevoegdheden uitoefenen en de particulieren hun activiteiten ontwikkelen¹⁹, duidelijk en nauwkeurig zijn, terwijl het vertrouwensbeginsel de gemeenschapswetgever en de overige gemeenschapsinstellingen (of de nationale instanties wanneer deze optreden krachtens gemeenschapsbepalingen) verplichten om hun bevoegdheden in de tijd zodanig uit te oefenen, dat de op basis van de gemeenschapsregeling tot stand gekomen rechtsposities en -verhoudingen niet op een voor een zorgvuldig particulier onvoorzienbare wijze worden geraakt.

26. Is het onderscheid dat ik heb geprobeerd aan te geven juist, dan kan het rechtszekerheidsbeginsel, zoals hierboven gedefinieerd, op zich geen verplichting voor de gemeenschapswetgever met zich brengen om de Lid-Staten — ook nog bindend — de toekenning van specifieke referentiehoeveelheden voor te schrijven aan de producenten bedoeld in artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84. Veel moeilijker is natuurlijk de vraag, of het beginsel van het gewettigd vertrouwen de gemeenschapswetgever een dergelijke verplichting oplegt.

27. Reeds in de hiervoor aangehaalde zaak Cornée (zie hierboven, punt 18) werd het Hof de prejudiciële vraag gesteld, of het beginsel van het gewettigd vertrouwen zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die aan de communautaire regeling inzake de extra heffing op melk een zodanige uitvoering geeft, dat producenten die een plan voor de ontwikkeling van de melkproductie als bedoeld in richtlijn 72/159 uitvoeren, dat vóór de inwerkingtreding van de heffingsregeling is goedgekeurd, voor het melkprijsjaar 1985/1986 een kleinere referentiehoeveelheid verkrijgen dan in het voorgaande melkprijsjaar.

28. Het Hof overwoog dienaangaande in de eerste plaats (r. o. 26): „De realisering van een door de nationale bevoegde autoriteiten goedgekeurd plan voor de ontwikkeling van de melkproductie verleent de producent die over dit plan beschikt, niet het recht om de met de doelstelling van dit plan overeenstemmende hoeveelheid melk te produceren zon-

19 — De „statische” aard van dit beginsel komt duidelijk tot uitdrukking in de rechtsoverweging die in veel arresten van het Hof terugkomt, dat „de beginselen van rechtszekerheid en van rechtsbescherming vereisen, dat op de door het gemeenschapsrecht bestreken gebieden de nationale regels ondubbelzinnig zijn geformuleerd, zodat de betrokkenen op duidelijke en nauwkeurige wijze hun rechten en plichten kunnen kennen” (zie bij voorbeeld het arrest van 9 februari 1994, zaak C-119/92, Commissie/Italië, Jurispr. 1994, blz. I-393, r. o. 17).

der aan eventuele beperkingen te worden onderworpen die voortvloeien uit communautaire voorschriften die na de goedkeuring van dit plan, met name in het kader van het markt- of het structuurbeleid, zijn vastgesteld, tenzij deze beperkingen specifiek de producenten treffen, die over een dergelijk plan beschikken, en wel wegens de realisering van hun plan." Vervolgens overwoog het Hof (r. o. 27): „Wanneer een gemeenschappelijke landbouwmarktordening met het oog op de vermindering van de structurele overschotten op de betrokken markt voorziet in de toepassing van een heffing op leveranties van produkten, die bepaalde referentiehoeveelheden overschrijden, kunnen de producenten die over een ontwikkelingsplan beschikken, zelfs wanneer dit vóór de inwerkingtreding van de regeling is goedgekeurd, zich bijgevolg niet met een beroep op een gewettigd vertrouwen, ontleend aan de realisering van hun plan, verzetten tegen eventuele verlagingen van deze referentiehoeveelheden, voor zover deze verlagingen door de communautaire regeling ter zake worden toegestaan en niet specifiek de referentiehoeveelheden van deze categorie marktdeelnemers treffen.”

29. Later volgde het arrest Spronk (reeds aangehaald in voetnoot 17), waarin het Hof bevestigde (r. o. 16): „In geen geval verleent de verwezenlijking van een plan voor de ontwikkeling van de melkproductie de indiener van dit plan echter een recht op referentiehoeveelheden, overeenkomende met de na de verwezenlijking van dit plan tot stand gekomen produktiecapaciteit, zonder dat zijn referentiehoeveelheden in voorkomend geval zouden kunnen worden verminderd.” Voorts overwoog het Hof (r. o. 28) dat een nationale regeling, volgens welke de referentiehoeveelheden, toegekend aan producenten die investeringen ten behoeve van de melkproductie hebben gedaan (al dan niet in het kader van een ontwikkelingsplan), worden verlaagd

naar gelang de tijd die tussen de verrichte investeringen en de inwerkingtreding van de extra-heffingsregeling is verstreken, met het evenredigheidsbeginsel verenigbaar is, en ten slotte dat „aan deze beoordeling (...) niet [wordt] afgedaan door het feit dat een dergelijke nationale regeling ertoe kan leiden dat aan een bepaald aantal producenten die investeringen hebben verricht, geen enkele specifieke referentiehoeveelheid wordt toegekend of althans dat de hun toegekende specifieke referentiehoeveelheid aanzienlijk lager is dan de produktiecapaciteit die na de verrichte investeringen tot stand is gekomen. Immers, de producent die investeringen heeft gedaan kan, zelfs wanneer zulks in het kader van een ontwikkelingsplan is geschied, niet met een beroep op een gewettigd vertrouwen, ontleend aan de realisering van deze investeringen, aanspraak maken op een specifieke referentiehoeveelheid die juist wegens die investeringen wordt toegekend”.

30. Bij eerste lezing van de arresten Cornée en Spronk kan de gedachte postvatten, dat de vraag van de Supreme Court naar de betekenis die het vertrouwensbeginsel in het kader van de extra-heffingsregeling kan hebben voor de behandeling van producenten met een ontwikkelingsplan, reeds door het Hof is beantwoord. Tegen deze opvatting zou kunnen worden ingebracht:

- a) dat in het arrest Cornée enkel werd beslist, dat het vertrouwensbeginsel zich in beginsel niet verzet tegen een nationale regeling die voorziet in *verlaging* van specifieke referentiehoeveelheden, waarvan

de toekenning aan bovenbedoelde producenten evenwel door de nationale wetgeving is voorgeschreven,

b) dat in het arrest Spronk enkel is beslist dat dit beginsel verenigbaar is met een nationale regeling die voorziet in de toekenning van specifieke referentihoeveelheden, ook al kan de toepassing van die regeling *niteindelijk* ertoe leiden dat aan bepaalde producenten met een ontwikkelingsplan geen enkele specifieke referentihoeveelheid wordt toegekend, en

c) dat derhalve de vraag onbeantwoord is gebleven, of het vertrouwensbeginsel de gemeenschapswetgever verplicht te voorzien in — voor de Lid-Staten bindende — speciale regels die ongeacht eventuele voorwaarden in ieder geval het beginsel bevatten, dat aan bovengenoemde producenten specifieke hoeveelheden worden toegekend.

31. In het licht dus van hetgeen in de arresten Cornée en Spronk is beslist, is de in casu gestelde vraag derhalve, of een op basis van richtlijn 72/159 en van de nationale bepalingen waarmee de richtlijn in de nationale rechtsorde van de betrokken Lid-Staat is omgezet, ingediend ontwikkelingsplan voor een zorgvuldig producent grond kon zijn te verwachten, zoniet dat hij gerechtigd zou

zijn (zonder beperkingen door latere gemeenschapsregelingen) de in dat plan beoogde hoeveelheid melk te produceren, dan toch wel dat de gemeenschapswetgever (of de nationale wetgever die op grond van de gemeenschapsbepalingen zou handelen), bij een wijziging van de regels van de gemeenschappelijke ordening van de zuivelmarkt *in ieder geval niet volledig zou voorbijgaan* aan de hoeveelheden die na de voltooiing van het ontwikkelingsplan zouden worden geproduceerd.

32. Ter beantwoording van die vraag moeten uiteraard inhoud en doel worden onderzocht van de gemeenschapsregelingen op grond waarvan de ontwikkelingsplannen werden uitgevoerd, om na te gaan of „de Gemeenschap zelf een situatie heeft geschapen die een gewettigd vertrouwen kan wekken”.²⁰

33. Richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972²¹ bepaalde in artikel 1, lid 1, dat teneinde de structurele voorwaarden te scheppen ter verbetering van het inkomen en de arbeids- en productieomstandigheden in de landbouw, de Lid-Staten een selectieve

20 — Zie het arrest van 10 januari 1992 (zaak C-177/90, Kühn, Jurispr. 1992, blz. I-35, r. o. 14).

21 — Richtlijn 72/159/EEG van de Raad van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven (PB 1972, L 96, blz. 1). Deze richtlijn werd ingetrokken bij artikel 33, lid 2, van verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (PB 1985, L 93, blz. 1). Zie eveneens de gelijknamige verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad van 15 juli 1991 (PB 1991, L 218, blz. 1).

regeling moesten invoeren ter stimulering van landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden, teneinde hun activiteiten en hun ontwikkeling onder rationele voorwaarden te bevorderen. Om voor deze regeling in aanmerking te komen, moesten de betrokkenen aanvragen indienen bij de bevoegde instanties van de Lid-Staten, vergezeld van een bedrijfsontwikkelingsplan waaruit moest blijken dat na voltooiing van het plan het bedrijf in staat zou zijn om ten minste een arbeidsinkomen te bereiken, vergelijkbaar met het arbeidsinkomen in niet-agrarische werkzaamheden in dat gebied (artikelen 2, lid 1, sub d, 4, lid 1, en 5, lid 1). De producenten wier ontwikkelingsplan werd goedgekeurd, kwamen voor de stimuleringsregeling in aanmerking, die onder meer voorzag in steun in de vorm van rentesubsidie voor de nodige investeringen ter uitvoering van het ontwikkelingsplan (artikel 8, lid 1).²²

34. In de considerans van de richtlijn wordt bovendien overwogen:

- „dat in de toekomst alleen die bedrijven zich kunnen aanpassen aan de economische ontwikkeling, waarvan het bedrijfs-hoofd een adequate beroepskwalificatie heeft, waarvan de rentabiliteit wordt nagegaan aan de hand van een boekhou-ding en die door toepassing van rationele produktiemethoden in staat zijn een redelijk inkomen te verzekeren en bevredigende arbeidsvoorwaarden voor de arbeidskrachten te waarborgen; dat het derhalve gewenst is dat door de hervorming van de agrarische produktiestruc-tuur de oprichting en ontwikkeling van dergelijke bedrijven wordt gestimuleerd” (vijfde overweging);
- „dat, om de ontwikkeling van de bedrij-ven in een bepaalde richting te sturen, het gewenst is het doel vast te leggen dat met het ontwikkelingsplan moet worden bereikt voor wat de rentabiliteit van het bedrijf (...) betreft” (zevende overwe-ging);
- „dat, om de zekerheid te hebben dat de financiële overheidsmiddelen voor de ontwikkeling van de bedrijven daadwer-kelijk worden aangewend ten behoeve van bedrijven die aan de vereiste voor-waarden voldoen, het gewenst is dat de ontwikkelingsplannen ter goedkeuring aan de bevoegde instanties worden voor-gelegd” (negende overweging), en
- „dat de investeringssteun in beginsel in de vorm van rentesubsidies moet worden toegekend ten einde de economische en

22 — Ter omzetting van de richtlijn in de nationale Ierse rechts-orde werd op 1 februari 1974 de Farm Modernisation Scheme uitgevaardigd.

financiële verantwoordelijkheid van het bedrijfshoofd te laten voortbestaan” (elfde overweging).

35. De evengenoemde omstandigheden maken naar mijn mening voldoende duidelijk, dat de maatregelen van richtlijn 72/159 ter stimulering van de ontwikkeling van landbouwbedrijven tot doel hadden een landbouwinkomen te waarborgen vergelijkbaar met de inkomens in andere beroepen, hoofdzakelijk door het tot stand brengen van rationele voorwaarden voor het functioneren van landbouwbedrijven.²³ *Kwantitatieve groei* van de productie in een landbouwbedrijf dat van de stimuleringsregeling gebruik maakt, was op zich niet het doel van de regeling van richtlijn 72/159. De gemeenschapswetgever behoefde dus niet — om de samenhang van het gemeenschapsbeleid op divers terrein te bewaren —, te bepalen dat het door middel van een krachtens laatstgenoemde richtlijn ingediend ontwikkelingsplan te halen produktieniveau hoe dan ook in aanmerking moest worden genomen bij de latere invoering van maatregelen in de betrokken sector. Het enkele feit dat het ingediende ontwikkelingsplan met goedkeuring van de bevoegde nationale autoriteiten werd uitgevoerd, doet aan die conclusie niet af, aangezien die goedkeuring, zoals uit de negende overweging van de considerans van de richtlijn rechtstreeks blijkt, een zeer bepaalde functie had, namelijk de controle te waarborgen op het goed beheer van de overheidsmiddelen die voor de uitvoering van het ontwikkelingsplan ter beschikking werden gesteld.

23 — Zie het arrest van 3 juni 1981 (zaak 107/80, Cattaneo Adorno, Jurispr. 1981, blz. 1469, r. o. 18 en 19).

36. Wanneer de indiening en goedkeuring van een ontwikkelingsplan voor een landbouwbedrijf in het kader van de stimuleringsregeling van richtlijn 72/159 bij betrokkenen redelijkerwijs niet de verwachting kon wekken dat de gemeenschapswetgever in de uitoefening van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in ieder geval rekening zou houden met de produktiecijfers die het voltooid ontwikkelingsplan te zien zou geven, dan geldt zulks te meer in een sector zoals die van de zuivelproductie, die gekenmerkt wordt door structurele overschotten als gevolg van de gestage toename van de productie en stagnatie van de vraag.²⁴

37. Een voorzichtig en bezonnen producent²⁵ had, althans op het moment waarop verzoekers in het hoofdeding hun ontwikkelingsplannen indienden, moeten beseffen, vooral gelet op de serie maatregelen waarmee

24 — Volgens paragraaf 1.1 van het speciaal verslag nr. 2/87 van de Rekenkamer over het stelsel inzake de quota en de extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1987, C 266, blz. 1) bereikte de Gemeenschap in 1974 een zelfvoorzieningsgraad van 100 % voor melk en zuivelprodukten, terwijl tussen 1973 en 1981 de melkaanvoer toenam met 2,5 % per jaar, maar de interne consumptie van melk en zuivelprodukten slechts met 0,5 % per jaar toenam.

25 — Volgens vaste rechtspraak (zie arresten van 14 februari 1990, zaak C-350/88, Delacre e. a., Jurispr. 1990, blz. I-395, r. o. 37; 12 mei 1989, zaak 246/87, Continentale Produkten-Gesellschaft, Jurispr. 1989, blz. 1151, r. o. 17; 11 maart 1987, zaak 265/85, Van den Bergh en Jurgens, Jurispr. 1987, blz. 1155, r. o. 44 e. v., en 1 februari 1978, zaak 78/77, Lührs, Jurispr. 1978, blz. 169, r. o. 6) moet bij de vraag of een handeling van de gemeenschapsinstellingen met het vertrouwensbeginsel strookt, altijd rekening worden gehouden met de kennis en de informatie waarover een voorzichtig en bezonnen ondernemer beschikt of behoort te beschikken (en dus met de verwachtingen die hij mag koesteren) (zie op dit punt ook E. Sharpston: „Legitimate expectations and economic reality”, *European Law Review*, 1990, blz. 103 e. v., met name blz. 150).

de gemeenschapswetgever vóór invoering van de extra-heffingsregeling had getracht de situatie te keren²⁶, 1) dat het ter goedkeuring ingediende ontwikkelingsplan zijn beslag zou krijgen in een sector waarin het evenwicht tussen vraag en aanbod door de gestage productiegroei ernstig was verstoord, en 2) dat de mogelijkheid van wettelijk ingrijpen ter beperking van de productie daarom niet bij voorbaat uit te sluiten was.

plan werd uitgevoerd in een sector waarin de wetgever reeds had ingegrepen ter beperking van de produktie. De gemeenschapswetgever was in het kader van latere maatregelen waarmee in deze sector werd ingegrepen, niet *verplicht* om voor deze categorie producenten te voorzien in een speciale behandeling ten opzichte van de andere melkproducenten.

38. Samengevat kon er dus geen vaste grond bestaan voor de verwachting, dat uitvoering van een ontwikkelingsplan voor de melkproduktie, op basis van bepalingen die op zich geen productiegroei beoogden, de indiener zou verzekeren van ook maar de minste speciale behandeling van de zijde van de gemeenschapswetgever, hierin bestaande dat in beginsel rekening zou worden gehouden met het na voltooiing van het plan te bereiken produktieniveau, te meer niet omdat dat

39. Verzoekers in het hoofdgeding citeren herhaaldelijk de arresten Mulder I en Von Deetzen I.²⁷ Volgens hen doen de omstandigheden op grond waarvan het Hof in die arresten schending van het vertrouwensbeginsel aannam, zich ook in deze zaak voor.

26 — Zie met name verordening (EEG) nr. 1079/77 van de Raad van 17 mei 1977 (PB 1977, L 131, blz. 6) waarbij met een beroep op de structurele overschotten op de markt en „ten einde geleidelijk tot een betere verhouding tussen produktie en marktbehoeften te komen” (zie tweede overweging van de considerans) en op alle zuivelproducenten toe te passen „medeverantwoordelijkheidsheffing” werd ingesteld (zie in dit verband de arresten van 21 februari 1979, zaak 138/78, Stöltzing, Jurispr. 1979, blz. 367, en 9 juli 1985, zaak 179/84, Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301). Die heffing, die oorspronkelijk werd ingesteld tot het einde van het melkprijsjaar 1979/80, bleef uiteindelijk na diverse verlengingen gehandhaafd tot 1 april 1993 [zie artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1029/93 van de Raad van 27 april 1993 (PB 1993, L 108, blz. 4)].

Eveneens werden onder verwijzing naar de structurele overschotten op de zuivelmarkt en met het doel de produktie te remmen, ingevoerd: a) 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); b) verordening (EEG) nr. 1081/77 van de Raad van 17 mei 1977 houdende tijdelijke schorsing van de steun voor de aankoop van melkkoeien en van varzen die bestemd zijn voor de melkproduktie (PB 1977, L 131, blz. 10); c) verordening (EEG) nr. 1946/81 van de Raad van 30 juni 1981 tot beperking van de investeringssteun voor de melkproduktie (PB 1981, L 197, blz. 32).

40. In die arresten heeft het Hof beslist, dat verordening nr. 857/84, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84 van de Commissie, ongeldig was voor zover zij, in strijd met het vertrouwensbeginsel, niet voorzag in tekenning van een referentiehoeveelheid aan producenten (bekend als „SLOM-producenten”) die ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis, gedurende het door de betrokken Lid-Staat gekozen referentiejaar geen melk hadden geleverd.²⁸

27 — Arresten van 28 april 1988 (zaak 120/86, Mulder I, Jurispr. 1988, blz. 2321, en zaak 170/86, von Deetzen I, ibidem, blz. 2355).

28 — Zie ook de arresten van 11 december 1990 (zaak C-189/89, Spagi, Jurispr. 1990, blz. I-4539, en zaak C-217/89, Pastätter, ibidem, blz. I-4585).

41. Ik herinner aan de overwegingen waarop deze uitspraak steunt (r. o. 23-26 van het arrest Mulder I en 12-15 van het arrest Von Deetzen I):

a) een SLOM-producent mocht niet verwachten dat hij de melkproductie onder dezelfde voorwaarden als voorheen zou kunnen hervatten of dat eventueel in tussentijd vastgestelde markt- of structuurpolitieke regels voor hem niet zouden gelden,

b) aangezien die producenten door een gemeenschapshandeling ertoe waren gebracht om in het algemeen belang en tegen betaling van een premie gedurende een beperkte periode geen melk in de handel te brengen, hoefden zij echter niet te verwachten, dat zij na afloop van hun verbintenis voor beperkingen gesteld zouden worden die hen in het bijzonder troffen, juist omdat zij gebruik hadden gemaakt van door die gemeenschapsregeling geboden mogelijkheden,

c) op grond van de regeling inzake de extra heffing op melk konden de producenten juist vanwege die verplichting worden uitgesloten van toewijzing van een referentiehoeveelheid,

d) een zo volledige en duurzame uitsluiting voor de gehele geldingsduur van de extraheffingsregeling, waardoor de betrokken producenten werden belet het in de handel brengen van melk te hervatten, was niet voorzienbaar op het moment waarop die producenten zich ertoe verbonden tijdelijk geen melk meer te leveren, noch op grond van de bepalingen noch op grond van de considerans van de verordening nr. 1078/77.

42. Er blijkt dus een wezenlijk verschil te bestaan tussen de situatie van de SLOM-producenten en die van de in artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 bedoelde producenten: de SLOM-producenten waren van toewijzing van een referentiehoeveelheid uitgesloten, juist omdat zij uit hoofde van de desbetreffende gemeenschapsregeling de verplichting op zich hadden genomen, gedurende een bepaalde periode geen melk te leveren. Deze absolute uitsluiting van een regeling die in beginsel voor alle andere melkproducenten geldt²⁹, was niet te voorzien toen zij bovengenoemde tijdelijke verplichting op zich namen. Daarentegen heeft de gemeenschapswetgever, door toewijzing van specifieke referentiehoeveelheden aan producenten met een ontwikkelingsplan niet verplicht te stellen, deze groep producenten geen enkele beperking opgelegd die aan de uitvoering van

29 — Zie ook de verdere preciseringen die op dit punt te vinden zijn in het arrest van 22 oktober 1991 (zaak C-44/89, Von Deetzen II, Jurispr. 1991, blz. I-5119, r. o. 21), en het reeds aangehaalde arrest Herbrink (voetnoot 15), r. o. 15.

het plan³⁰ is toe te schrijven, maar alleen in de mogelijkheid voorzien dat die producenten, wanneer een Lid-Staat geen gebruik maakt van zijn beoordelingsbevoegdheid ter zake, aan precies dezelfde beperkingen worden onderworpen als alle andere melkproducenten; daarentegen is er echter, zoals reeds gezegd, niets op grond waarvan de producenten van die tweede categorie konden menen, dat indiening van een ontwikkelingsplan hen zou verzekeren van een bijzondere behandeling ten opzichte van de andere producenten zodra er productiebeperkende maatregelen zouden worden ingevoerd.

b) Het discriminatieverbod

43. Volgens de rechtspraak³¹ is het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap een bijzondere uitdrukking van het gelijkheidsbeginsel dat (voor zover geen objectieve reden de discriminatie kan rechtvaardigen) niet alleen een verschillende behandeling van gelijke situaties, maar ook een gelijke behandeling van verschillende

situaties verbiedt³². Uit de verwijzingsbeschikking in zijn geheel, gecombineerd met hetgeen verzoekers in het hoofdgeding in hun opmerkingen naar voren brengen (zie bladzijde 31 van de Franse vertaling) blijkt, dat de nationale rechter bij zijn vraag naar de geldigheid en de uitlegging van de litigieuze bepaling het laatstgenoemde aspect van het gelijkheidsbeginsel op het oog heeft: was de gemeenschapswetgever uit hoofde van dit beginsel verplicht te voorzien in een speciale behandeling van de producenten met een ontwikkelingsplan door de toewijzing van specifieke referentiehoeveelheden aan hen bindend voor te schrijven?

44. Voor een dergelijke verplichting geldt als *conditio sine qua non*, dat bedoelde producenten *zodanig* van de andere melkproducenten verschillen, dat de gemeenschapswetgever aan die producenten bij de invoering van de extra-heffingsregeling in ieder geval speciale aandacht had moeten besteden, door de nodige uitzonderingen op de algemene bepalingen van de regeling op te nemen.

45. Het enkele feit, dat die producenten een ontwikkelingsplan in het kader van richtlijn 72/159 hadden ingediend (en zoals in de eerste prejudiciële vraag van de Supreme Court wordt vermeld „ter uitvoering hiervan aan-

30 — Zie in dit verband rechtsoverweging 27 van het reeds meermaals genoemde arrest *Cornée*: „(...) De producenten die over een ontwikkelingsplan beschikken [kunnen], zelfs wanneer dit voor de inwerkingtreding van de regeling is goedgekeurd, zich bijgevolg niet met een beroep op een gewettigd vertrouwen, ontleend aan de realisering van hun plan, verzetten tegen eventuele verlagingen van deze referentiehoeveelheden, voor zover deze verlagingen door de communautaire regeling ter zake worden toegestaan en niet specifiek de referentiehoeveelheden van deze categorie marktdeelnemers treffen” (cursivering van mij).

31 — Zie onder meer de arresten van 15 juli 1982 (zaak 245/81, *Edeka*, Jurispr. 1982, blz. 2745, r. o. 11); 25 november 1986 (gevoegde zaken 201/85 en 202/85, *Klensch*, Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 9); 21 februari 1990 (gevoegde zaken C-266/88-C-285/88, *Wuidart e. a.*, Jurispr. 1990, blz. I-435, r. o. 13), en 14 juli 1994 (zaak C-351/92, *Graff*, Jurispr. 1994, blz. I-3361, r. o. 15).

32 — Zie bij voorbeeld de arresten van 17 juli 1963 (zaak 13/63, *Italië/Commissie*, Jurispr. 1963, blz. 351, r. o. III 4 a); 13 december 1984 (zaak 106/83, *Sermide*, Jurispr. 1984, blz. 4209, r. o. 28); 20 september 1988 (zaak 203/86, *Spanje/Raad*, Jurispr. 1988, blz. 4563, r. o. 25), en 13 december 1994 (zaak C-306/93, *SMW Winzerssekt*, Jurispr. 1994, blz. I-5555, r. o. 30).

zienlijke bedragen aan vreemd kapitaal hebben geïnvesteerd³³) en de andere aan de extra heffing onderworpen melkproducenten niet, is niet voldoende om zonder meer een dergelijke verplichting voor de wetgever aan te nemen. Daarnaast moet worden nagegaan, of die feitelijke omstandigheden in casu relevant waren, *gelet op het doel van de betrokken regelingen en de ter bereiking van dat doel gekozen middelen*.³³

46. In dit licht bezien noopten de omstandigheden waarin bedoelde producenten verkeerden, niet tot een speciale behandeling in de hierboven aangegeven zin. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft vastgesteld³⁴, diende met invoering van de extra-heffingsregeling het evenwicht op de door structurele overschotten gekenmerkte zuivelmarkt te worden hersteld door middel van produktiebeperking; in overeenstemming met dat doel³⁵ heeft de gemeenschapswetgever ter ontmoediging van de melkproduktie voorzien in een extra heffing, te betalen bij overschrijding van een hoeveelheid melk (referentiehoeveelheid) die representatief is voor de hoeveelheid die gedurende het betrokken referentiejaar door de producent is geleverd of door de koper gekocht. Daarom kunnen factoren in verband met speciale omstandigheden rond de

melkproduktie, zoals het feit dat sommige producenten een ontwikkelingsplan hebben ingediend (waarvan de goedkeuring door de nationale bevoegde instantie, zoals gezegd, geen waarborg biedt dat het produktieniveau na voltooiing van het plan in het kader van latere wettelijke maatregelen in aanmerking wordt genomen) of desbetreffende investeringen hebben gedaan, in zoverre deze niet rechtstreeks van invloed geweest zijn op de in het referentiejaar geproduceerde hoeveelheden melk, geen grond zijn om die producenten in een speciale categorie in te delen, jegens welke de gemeenschapswetgever verplicht zou zijn om, met het oog op het gelijkheidsbeginsel, te voorzien in uitzonderingen op de extra-heffingsregeling.³⁶

c) Het evenredigheidsbeginsel

47. Thans kom ik bij de vraag, of een verplichting voor de gemeenschapswetgever om — en wel dwingend voor de Lid-Staten — de toekenning van specifieke refe-

33 — Zie op dit punt de arreste, van 27 oktober 1971 (zaak 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, Jurispr. 1971, blz. 819, r. o. 14); 15 december 1983 (gevoegde zaken 31/82, 138/82 en 204/82, Metallurgiki Halyps, Jurispr. 1983, blz. 4193, r. o. 12), en 5 oktober 1994 (zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4793, r. o. 69 e. v., met name r. o. 74). Zie ter zake ook K. Lenaerts: „L'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples”, *Cahiers de droit européen*, 1991, blz. 3 e. v., met name paragraaf II A 7.

34 — Bij voorbeeld in de arresten van 17 mei 1988 (zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647, r. o. 26) en 27 mei 1993 (zaak C-290/91, Peter, Jurispr. 1993, blz. I-2981, r. o. 13), alsmede in het reeds aangehaalde arrest Graff (voetnoot 31), r. o. 26.

35 — Zoals reeds werd uitgemaakt (zie het in de vorige voetnoot reeds aangehaalde arrest Erpelding, r. o. 26), is dat doel in overeenstemming met artikel 39 van het Verdrag.

36 — Zie in dit verband het reeds in voetnoot 26 aangehaalde arrest Bozzetti. Vgl. rechtsoverweging 34 van dat arrest (waarin prejudiciële vragen waren gesteld over de uitlegging en de geldigheid van verordening nr. 1079/77 inzake een medeverantwoordelijkheidshffing in de zuivelsector): „Dat de invoering van de medeverantwoordelijkheidshffing in het kader van de gemeenschappelijke marktordening verschillende gevolgen kan hebben voor bepaalde producenten, al naargelang hun individuele produktie of de plaatselijke omstandigheden, kan niet worden beschouwd als een krachtens artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag verboden discriminatie, nu de berekening van de heffing is gebaseerd op objectieve criteria, die zijn aangepast aan de behoeften van de algemene werking van de gemeenschappelijke marktordening, voor alle daaronder vallende producten.”

rentiehoeveelheden aan producenten met een ontwikkelingsplan voor te schrijven, uit het evenredigheidsbeginsel kan worden afgeleid.

48. De formulering van de door verzoekers in het hoofdgeding bij het Hof ingediende opmerkingen (zie bladzijde 13 van de Franse vertaling) wekt de indruk, dat zij twijfels hebben, of de aan de Lid-Staten gelaten beoordelingsvrijheid om al dan niet specifieke referentiehoeveelheden aan bedoelde producenten toe te kennen, voor het bereiken van het doel van de extra-heffingsregeling geschikt was. Uit hun opmerkingen in het algemeen valt mijns inziens in elk geval wel duidelijk af te leiden, dat verzoekers in het hoofdgeding zich hoofdzakelijk afvragen, in hoeverre een dergelijke beoordelingsvrijheid voor de verwezenlijking van het doel van de regeling nodig was, aangezien de ontzegging van specifieke referentiehoeveelheden volgens hen slechts tot een onbetekenende verhoging van de referentiehoeveelheden van de andere producenten leidt, die niet in verhouding staat tot de schade voor de producenten die een ontwikkelingsplan voor de melkproductie hadden ingediend.

49. Uit de vaste rechtspraak van het Hof blijkt evenwel, dat de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel van door de gemeenschapswetgever — speciaal op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid — genomen maatregelen

zeer beperkt blijft. Volgens genoemd beginsel immers moet een maatregel die financiële lasten aan particulieren oplegt, geschikt en noodzakelijk zijn voor het bereiken van een gegeven doel dat met de gemeenschappelijke rechtsorde in overeenstemming is, voorts de minst belastende oplossing zijn van de verschillende, voor het bereiken van het doel geschikte maatregelen, en ten slotte mag zij geen lasten opleggen die buiten verhouding tot het nagestreefde doel staan; bij de toetsing, in hoeverre de regelingen van de gemeenschapswetgever inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan die voorwaarden voldoen, houdt het Hof echter altijd rekening met de zeer ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de gemeenschapswetgever op dit terrein beschikt. Zo kan alleen *de kennelijke ongeschiktheid* ter bereiking van het nagestreefde doel de wettigheid van een op dit terrein genomen maatregel aantasten.³⁷

50. Zoals ik reeds zei (zie hierboven punt 46), heeft het Hof herhaaldelijk vastgesteld dat de extra-heffingsregeling het evenwicht tussen aanbod en vraag op de zuivelmarkt beoogt te herstellen door middel van productiebeperking. Het Hof heeft voorts uitgemaakt³⁸, dat die regeling past in het kader van de nagestreefde redelijke ontwikkeling van de zuivelproductie en handhaving van een rechtvaardig levensniveau voor de landbouwbevolking, bijdraagt aan de stabilisering van het landbouwincome en uit dien hoofde verenigbaar is met de artikel 39 van

37 — Zie onder meer het in voetnoot 32 reeds aangehaalde arrest SMW Winzersekt, r. o. 21, het in voetnoot 33 aangehaalde arrest Duitsland/Raad, r. o. 89 e. v., alsmede de arresten van 13 november 1990 (zaak C-331/88, Fedesa e. a., Jurispr. 1990, blz. I-4023, r. o. 14) en 11 juli 1989 (zaak 265/87, Schröder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21 en 22).

38 — Zie het in voetnoot 34 reeds aangehaalde arrest Erpelding, r. o. 26, en het in voetnoot 20 aangehaalde arrest Kühn, r. o. 17.

het Verdrag. Ik geloof niet, dat het gemis van een voorschrift (of het enkele bieden van een mogelijkheid) dat door de Lid-Staten specifieke referentiehoeveelheden worden toegevoerd aan producenten die een ontwikkelingsplan hebben ingediend, te beschouwen is als een kennelijk ongeschikt middel voor het bereiken van het doel van de regeling. Waar voor de bestrijding van de structurele overschotten op de zuivelmarkt de beperking van de melkproduktie als oplossing is gekozen, welke oplossing, zoals reeds gezegd, verenigbaar is met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag, is het ontbreken van een (dan wel een slechts bij wijze van mogelijkheid gegeven) voorziening inzake toewijzing van specifieke referentiehoeveelheden die niet representatief zijn voor de in de referentiejaar vóór invoering van de heffing werkelijk geproduceerde hoeveelheden, in beginsel in overeenstemming met de logische opzet van de regeling.

d) De bescherming van fundamentele rechten

51. Ten slotte vraagt de Supreme Court het Hof om artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 te toetsen aan het beginsel van bescherming van fundamentele rechten.

52. In de verwijzingsbeschikking wordt niet nader gespecificeerd, welke fundamentele rechten moeten worden beschermd en vra-

gen doen rijzen naar de geldigheid en uitlegging van de litigieuze bepaling. Gezien echter de opmerkingen van verzoekers in het hoofdgeding en ook omwille van een zo volledig mogelijk antwoord aan de nationale rechter, moet worden aangenomen dat het recht van eigendom en het recht van vrije beroepsuitoefening zijn bedoeld.

53. Het Hof heeft verzoekers en verweerders in het hoofdgeding, de Raad en de Commissie schriftelijk verzocht om bij de mondelinge behandeling hun mening te geven over de vraag in hoeverre het arrest van 24 maart 1994, Bostock³⁹, van invloed kan zijn op de onderhavige zaak. In die zaak was de vraag aan de orde, of het eigendomsrecht, gelet op de bepalingen in de extraheffingsregeling inzake overgang van de referentiehoeveelheid op de verpachter bij de beëindiging van de pacht, een Lid-Staat de verplichting oplegt een regeling in te voeren die voorziet in een door de verpachter aan de vertrekkende pachter te betalen vergoeding, dan wel de pachter rechtstreeks een recht op een dergelijke vergoeding toekent. Het Hof beantwoordde deze vraag ontkennend, overwegende (r. o. 19): „(...) Het in de communautaire rechtsorde gewaarborgde recht van eigendom omvat immers niet het recht, een voordeel als de in het kader van een gemeenschappelijke marktordening toegekende referentiehoeveelheden te verhandelen, welk voordeel noch uit het eigendom noch uit de beroepsactiviteit van de betrokkene

39 — Zaak C-2/92, Jurispr. 1994, blz. I-955.

voortvloei (arrest van 22 oktober 1991, zaak C-44/89, Von Deetzen II, Jurispr. 1991, blz. I-5119, r. o. 27).”

54. Naar mijn mening bevat de uitspraak in dat arrest over de draagwijdte van het eigendomsrecht geen bruikbare gezichtspunten voor de onderhavige zaak. De kwestie van bescherming van het recht van eigendom die in casu aan de orde is, betreft niet de vraag, of een in het kader van de extra-heffingsregeling toegekende referentiehoeveelheid onder het eigendomsrecht valt zodat bij verlies ervan een aanspraak op schadevergoeding ontstaat⁴⁰, maar de vraag of het recht op het onbelemmerd gebruik en op de vruchten van de vermogensbestanddelen van de melkproducent op onaanvaardbare wijze wordt geschonden door een beperking, bestaande uit toewijzing van een referentiehoeveelheid die geen rekening houdt met een in uitvoering verkerend ontwikkelingsplan voor het bedrijf, dat te zijner tijd tot een hoger produktiepeil zal leiden dan ten tijde van invoering van de regeling bereikbaar was.

55. Voor een antwoord hierop moet men te rade gaan bij de rechtspraak van het

Hof⁴¹, volgens welke het eigendomsrecht en het recht van vrije beroepsuitoefening weliswaar tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht behoren, maar geen absolute gelding hebben en in relatie tot hun sociale functie moeten worden beschouwd; met name in het kader van de gemeenschappelijke marktordening kunnen zij aan beperkingen worden onderworpen. Die beperkingen moeten evenwel beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft en mogen, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, geen onevenredige en onduidbare ingreep opleveren, waardoor deze rechten, die door de gemeenschappelijke rechtsorde worden gewaarborgd, in hun kern worden aangetast.

56. Het valt uiteraard niet te ontkennen, dat de extra-heffingsregeling een ernstige beperking vormt van het recht van de melkproducenten hun vermogen te exploiteren, evenals van het recht van vrije uitoefening van hun beroep. Evenmin kan worden ontkend, dat die beperkingen financieel een zware tegenslag moeten zijn geweest voor melkproducenten als verzoekers in het hoofdgeding, die een ontwikkelingsplan hadden ingediend dat nog niet was voltooid op het moment dat de regeling werd ingevoerd. Mag men op grond daarvan evenwel aannemen dat het ontbreken van een (dan wel een louter bij wijze van mogelijkheid gegeven) voorziening over toekenning van specifieke referentiehoeveelheden aan die producenten een beperking van hun fundamentele rechten vormt die door de

40 — In dit opzicht verschillen de feitelijke omstandigheden in deze zaak ook van de omstandigheden die aanleiding gaven tot prejudiciële vragen in de zaak Wachauf (arrest van 13 juli 1989, zaak 5/88, Jurispr. 1989, blz. 2609).

41 — Zie van de recente rechtspraak het in voetnoot 32 reeds aangehaalde arrest SMW Winzersekt, r. o. 22, en het in voetnoot 33 aangehaalde arrest Duitsland/Raad, r. o. 78. Zie eveneens de arresten Kühn (aangehaald in voetnoot 20), r. o. 16; Von Deetzen II (aangehaald in voetnoot 29), r. o. 28; Wachauf (aangehaald in voetnoot 40), r. o. 18; Schröder (aangehaald in voetnoot 37), r. o. 15, en ten slotte het arrest van 13 december 1979 (zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727, met name r. o. 23 en 32).

gemeenschappelijke rechtsorde niet kan worden geduld?

fundamentele rechten van betrokkenen blijft derhalve onverlet.⁴⁴

C — De toepassing van de litigieuze bepaling door de Lid-Staten

57. Zeker is, dat de regelingen die de extra-heffingsregeling uitmaken en dienen ter bestrijding van de structurele overschotten op de zuivelmarkt, in hun geheel genomen samenhangen met door de Gemeenschap in het algemeen belang nagestreefde doeleinden⁴², terwijl bovendien, zoals reeds gezegd (punt 50), het niet-toekennen van specifieke referentiehoeveelheden aan de producenten met een ontwikkelingsplan niet te beschouwen is als onevenredig met het doel van de regeling, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid die de gemeenschapswetgever op dit concrete gebied heeft. Het gemis van specifieke referentiehoeveelheden mag stellig van invloed zijn op de economische rentabiliteit van de betrokken landbouwbedrijven of zelfs hun financiële positie ernstig in gevaar brengen⁴³, mijns inziens kan men echter niet stellen, dat het op zich rechtstreeks tot gevolg heeft dat het gebruik en het genot van hun eigendom definitief en totaal aan de betrokken melkproducenten wordt onttrokken (in het kader van de zuivelproductie dan wel in het kader van een andere activiteit) of dat hun de mogelijkheid van uitoefening van dit beroep wordt ontnomen; de kern van de

58. Uit het voorgaande volgt, dat het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het discriminatieverbod, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van de fundamentele rechten voor de gemeenschapswetgever geen verplichting inhielden om de toekenning van specifieke referentiehoeveelheden aan producenten die een ontwikkelingsplan hadden ingediend in het kader van richtlijn nr. 72/159 (voor de Lid-Staten bindend) voor te schrijven.

59. Het stond de gemeenschapswetgever dus vrij om ofwel in het geheel niet te voorzien in toekenning van specifieke referentiehoeveelheden aan bedoelde groep producenten, ofwel (zoals hij bij artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 heeft gedaan) de Lid-Staten op dit punt een beoordelingsvrijheid te geven, zodat deze kunnen kiezen tussen twee oplossingen die beide in het licht van de algemene beginselen van het

42 — Zie met name het arrest Kühn (aangehaald in voetnoot 20), r. o. 17.

43 — Naar verzoekers in het hoofdgeding in hun bij het Hof ingediende opmerkingen betogen, is dit voor althans enkelen van hen inderdaad het geval.

44 — Zie het arrest Kühn (aangehaald in voetnoot 20), r. o. 17. Zie ook de arresten van 9 december 1982 (zaak 258/81, Metallurgiki Halyps, Jurispr. 1982, blz. 4261, r. o. 13) en 19 september 1985 (gevoegde zaken 172/83 en 226/83, Hoogovens Groep, Jurispr. 1985, blz. 2831, r. o. 29), waarin werd uitgemaakt dat beperkingen op de produktie, die wegens de economische situatie worden opgelegd, niet te beschouwen zijn als een inbreuk op het recht van eigendom op de grond dat zij de rentabiliteit of het betalen van sommige ondernemingen kunnen schaden.

gemeenschapsrecht legitiem zijn: namelijk om een regeling in te voeren op grond waarvan specifieke referentiehoeveelheden aan die producenten worden toegewezen, dan wel om van een dergelijke regeling geheel af te zien. De keuze van de tweede oplossing (bij voorbeeld wegens bijzondere omstandigheden in een bepaalde Lid-Staat) kan mijns inziens dan ook geen schending opleveren van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waarbij die beginselen uiteraard niet alleen de gemeenschapsinstellingen, maar ook de autoriteiten van de Lid-Staten binden wanneer zij bevoegdheden uitoefenen die hun door de gemeenschapswetgeving worden verleend⁴⁵; die gebondenheid heeft echter voor beide categorieën van autoriteiten *dezelfde inhoud*: wanneer genoemde algemene beginselen voor de gemeenschapswetgever geen verplichting inhouden om toekenning van specifieke referentiehoeveelheden door de Lid-Staten voor te schrijven, dan kan op diezelfde beginselen ook geen verplichting voor de autoriteiten van de Lid-Staten worden gebaseerd.⁴⁶

60. Het is wellicht zinvol hieraan toe te voegen, dat ook al kunnen genoemde algemene

gemeenschapsrechtelijke beginselen geen verplichting voor de Lid-Staten met zich brengen om in toewijzing van specifieke referentiehoeveelheden aan de in artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 bedoelde producenten te voorzien, het heel goed mogelijk blijft dat een dergelijke verplichting van een Lid-Staat wordt gebaseerd op *nationaalrechtelijke beginselen*, die op dit punt mogelijk zelfs een bredere bescherming bieden dan de in het gemeenschapsrecht geldende algemene beginselen.

61. Deze mogelijkheid brengt de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht geenszins in gevaar, aangezien artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84 de Lid-Staten juist de bevoegdheid verschafte om ieder een verschillende oplossing te kiezen met betrekking tot het al dan niet toewijzen van specifieke referentiehoeveelheden. Ik wijs er echter op, dat voor toepassing van een beginsel van nationaal recht, waarop bedoelde verplichting van de betrokken Lid-Staat eventueel kan worden gebaseerd, precies dezelfde beperkingen gelden als altijd voor het nationale recht gelden wanneer gemeenschapsrechtelijke bepalingen ten uitvoer worden gelegd: zo moet dat beginsel op precies dezelfde manier worden toegepast als op terreinen die geen verband houden met het gemeenschapsrecht, terwijl die toepassing voorts niet mag leiden tot een wezenlijke verandering van de regels die de extraheffingsregeling beheersen, niet ten koste mag gaan van de doelmatigheid van de regeling, en de realisering van het doel daarvan

45 — Zie de arresten Wachauf (aangehaald in voetnoot 40), r. o. 19; Cornée (aangehaald in voetnoot 16), met name r. o. 14; Spronk (aangehaald in voetnoot 17), met name r. o. 13, 17 en 28, en Klensch (aangehaald in voetnoot 31), met name r. o. 8 en 9.

46 — De zaak ligt natuurlijk geheel anders, wanneer de Lid-Staten gebruik maken van de hun door de gemeenschapswetgeving geboden mogelijkheid om een regeling in te voeren voor de toewijzing van specifieke referentiehoeveelheden aan producenten met een ontwikkelingsplan: de bepalingen van een dergelijke regeling, ook al wordt de *invoering daarvan* niet door algemene beginselen van gemeenschapsrecht geboden, moeten (zoals iedere door een gemeenschapsinstelling of nationale instantie krachtens gemeenschapsrechtelijke bevoegdheid ingevoerde algemene of individuele regeling) binnen de grenzen blijven van genoemde algemene beginselen. Dat is trouwens de logische gedachte die in de reeds meermaals genoemde arresten Cornée (zie met name r. o. 13-16, 21, 22 en 25 e. v.) en Spronk (zie met name r. o. 13-17, 28 en 29) terug te vinden is.

niet in gevaar mag brengen.⁴⁷ Het spreekt uiteraard vanzelf dat het niet de taak is van het Hof maar van de nationale rechter om na te gaan, of in het kader van het nationale recht beginselen bestaan die voor de betrok-

ken Lid-Staat de verplichting met zich kunnen brengen om specifieke referentiehoeveelheden toe te kennen aan melkproducenten op wie de litigieuze bepaling van verordening nr. 857/84 betrekking heeft.

V — Conclusie

62. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van de Supreme Court te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 3, sub 1, eerste streepje, 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, laat de Lid-Staten vrij om al dan niet te voorzien in toewijzing van specifieke referentiehoeveelheden aan de in die bepaling bedoelde producenten. De derde overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad biedt geen aanknopingspunten voor een uitlegging van genoemde bepaling in die zin, dat de Lid-Staten verplicht zouden zijn de toewijzing van specifieke referentiehoeveelheden voor te schrijven.
- 2) De algemene gemeenschapsrechtelijke beginselen, met name het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, de eerbiediging van grondrechten alsmede het gelijkheidsbeginsel, waarvan artikel 40,

⁴⁷ — Zie in dit verband het arrest van 21 september 1983 (gevoegde zaken 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor, Jurispr. 1983, blz. 2633, r. o. 30 e. v., met name r. o. 33), en op het plan van de gemeenschapswetgeving inzake de extraheffingsregeling voor melk, het arrest Peter (reeds aangehaald in voetnoot 34), r. o. 8 e. v.; zie ook de punten 20 e. v. van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in laatstgenoemde zaak, alsmede de punten 38 en 39 van de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven in de zaak C-371/92, waarin op 8 juni 1994 arrest werd gewezen (Ellinika Dimiriaka, Jurispr. 1994, blz. I-2391).

lid 3, tweede alinea, EG-Verdrag een bijzondere uitdrukking vormt, verplichten de gemeenschapswetgever niet om te voorzien — en wel op voor de Lid-Staten bindende wijze — in de toekenning van specifieke referentiehoeveelheden aan de producenten, bedoeld in artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984.

- 3) Bij onderzoek van artikel 3, sub 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze bepaling kunnen aantasten.”