

# CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL P. LÉGER

van 17 september 1998 \*

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van het Finanzgericht Düsseldorf heeft betrekking op de geldigheid van verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de extra heffing die melkproducenten of -kopers moeten betalen. <sup>1</sup>

waardoor structurele overschotten ontstonden, is de communautaire regelgeving doortrokken van het streven van de wetgever om de productiegroei te beteugelen.

*Het stelsel van premies voor niet-levering en omschakeling*

2. In het bodemgeschil gaat het over de uitvoering van de melkquotaregeling, waarvan het Hof reeds meermaals kennis heeft genomen.

4. In verordening (EEG) nr. 1078/77 <sup>3</sup> werd dan ook een aantal maatregelen ter vermindering van het aanbod getroffen. Er werd onder meer een stelsel van premies ingevoerd voor landbouwers die gedurende vijf jaar ervan afzien melk en zuivelproducten afkomstig van hun bedrijf in de handel te brengen, of die gedurende vier jaar hun melkveebestand op rundvleesproductie omschakelen.

## I — De communautaire regelgeving

3. De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten werd in 1968 bij verordening (EEG) nr. 804/68 ingevoerd. <sup>2</sup> Daar de situatie van deze markt van meet af aan werd gekenmerkt door een zekere wanverhouding tussen vraag en aanbod

*De extra-heffingregeling*

5. In 1984 werd vastgesteld, dat ondanks de getroffen maatregelen de melkproductie hardnekkig bleef stijgen. Daar strengere maatregelen

\* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Verordening 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 L 139, blz. 12) (hierna: „litigieuze verordening” of „verordening van de Commissie”).

2 — Verordening van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13).

3 — Verordening van de Raad van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelproducten en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB L 131, blz. 1).

gelen noodzakelijk waren, werd de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten dus ingrijpend gewijzigd door de invoering van een stelsel van extra heffingen, ook wel „melkquotaregeling” genoemd.

6. Bij artikel 5 quater van verordening nr. 804/68, dat is ingevoegd bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 856/84<sup>4</sup>, werd een extra heffing ingesteld die door elke producent (formule A) of door elke koper (formule B) van koemelk verschuldigd is voor de hoeveelheden die een jaarlijkse vastgestelde individuele referentiehoeveelheid, de zogenoemde „melkquota”, overschrijden. De Bondsrepubliek Duitsland koos voor formule A.

7. Krachtens artikel 5 quater, lid 3, mag de som van de referentiehoeveelheden die zijn toegekend aan degenen waarvoor de heffing in een lidstaat geldt, niet meer bedragen dan een gegarandeerde totale hoeveelheid die per lidstaat verschilt en gelijk is aan de som van de hoeveelheden melk die in elke lidstaat in het kalenderjaar 1981 zijn geleverd aan bedrijven die melk of andere zuivelproducten bewerken of verwerken, verhoogd met 1 %.

8. De algemene voorschriften voor de toepassing van de extra heffing werden bij

4 — Verordening van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 90, blz. 10).

verordening (EEG) nr. 857/84 geformuleerd.<sup>5</sup> In de Bondsrepubliek Duitsland werd de referentiehoeveelheid op basis van 1983 vastgesteld. Volgens artikel 2, lid 2, van deze verordening kunnen de lidstaten namelijk bepalen, dat op hun grondgebied de referentiehoeveelheid gelijk is aan de hoeveelheid melk of melkequivalent geleverd of gekocht gedurende het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983, met aanwending van een percentage dat zodanig wordt vastgesteld dat de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd, omschreven gegarandeerde hoeveelheid niet wordt overschreden.

9. Dit stelsel voorzag niet in de mogelijkheid een quota toe te wijzen aan producenten die wegens hun deelneming aan de tijdelijke niet-leveringsregeling van verordening nr. 1078/77 in het voor de toekenning van quota gekozen referentiejaar geen melk hadden geleverd of verkocht (deze producenten worden gewoonlijk „SLOM-producenten”<sup>6</sup> genoemd).

10. In zijn twee arresten in de zaken Mulder<sup>7</sup> en Von Deetzen<sup>8</sup> overwoog het Hof, dat voor zover deze regeling niet voorzag in toekenning van een referentiehoeveelheid aan SLOM-producenten, zij inbreuk maakte op

5 — Verordening van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 13) (hierna: „verordening van de Raad”).

6 — Het begrip „SLOM” komt van het Nederlandse begrip „slachtoffers omschakeling”. De afkorting SLOM bestond al langer in de Nederlandse praktijk en staat voor „Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproductie”.

7 — Arrest van 28 april 1988 (120/86, Jurispr. blz. 2321).

8 — Arrest van 28 april 1988 (170/86, Jurispr. blz. 2355).

het gewettigd vertrouwen van deze producenten in de tijdelijkheid van de gevolgen van de regeling waaraan zij zich onderwierpen, en dus ongeldig moest worden verklaard.

11. Ter uitvoering van deze arresten stelde de Raad verordening (EEG) nr. 764/89<sup>9</sup> vast, waarbij in artikel 1 daarvan een nieuw artikel 3 bis in verordening nr. 857/84 werd ingevoegd. Volgens dit artikel wordt een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen aan bepaalde categorieën van producenten die aan niet-leveringsregelingen hadden deelgenomen en aan bepaalde voorwaarden voldeden.

12. In de arresten Spagl<sup>10</sup> en Pastätter<sup>11</sup> werd artikel 3 bis, leden 1 en 2, ongeldig verklaard. Het Hof was van oordeel, dat deze bepalingen het gerechtvaardigd vertrouwen van de producenten die aan de niet-leveringsregeling hadden deelgenomen, schonden. Volgens artikel 3 bis, lid 1, waren enerzijds producenten voor wie de periode van niet-levering vóór 31 december 1983 ten einde liep, immers zonder geldige reden van de toewijzing van een SLOM-quota uitgesloten. Anderzijds beperkt de regel van artikel 3 bis, lid 2, de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid tot 60 % van de hoeveelheid melk die door de producent is geleverd of verkocht in de periode van twaalf kalendermaanden voorafgaand aan de indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering, hetgeen neerkwam op een kortingspercentage van 40 %, dat in vergelijking met de voor de andere producenten geldende percentages buitensporig werd geacht.

13. Artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, stelt de voorwaarden voor de definitieve toewijzing van de specifieke referentiehoeveelheid aan deze SLOM-producenten vast. Aanvankelijk luidde het als volgt:

„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 productieritme op het bedrijf van de producent, de seizoeninvloeden en elke buitengewone omstandigheid.”

14. Artikel 3 bis, lid 3, werd gewijzigd bij artikel 1, II, sub c, van verordening (EEG) nr. 1639/91<sup>12</sup>, in dier voege dat de daarin geformuleerde voorwaarden voor de toewijzing van een definitieve referentiehoeveelheid ook van toepassing zijn op de nieuwe categorie van producenten die overeenkomstig laatstgenoemde verordening een specifieke referentiehoeveelheid kunnen ontvangen. Voortaan vallen binnen de werkingssfeer van artikel 3 bis de producenten waarvan de

9 — Verordening van 20 maart 1989 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 84, blz. 2).

10 — Arrest van 11 december 1990 (C-189/89, Jurispr. blz. I-4539).

11 — Arrest van 11 december 1990 (C-217/89, Jurispr. blz. I-4585).

12 — Verordening van de Raad van 13 juni 1991 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 150, blz. 35).

periode van niet-levering of omschakeling krachtens de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis in 1983 ten einde liep, alsmede de producenten die reeds een referentiehoeveelheid krachtens een aantal bepalingen van de extra-heffingregeling hadden gekregen. De termijn van twee jaar waarin deze producenten het nodige bewijs voor de toewijzing van een definitieve referentiehoeveelheid kunnen leveren, gaat in per 1 juli 1991 in plaats van 29 maart 1989.<sup>13</sup>

### *De bevoegdheidsregeling*

15. Artikel 5 quater, lid 7, van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd, bepaalt: „De bepalingen ter uitvoering van dit artikel worden

vastgesteld volgens de procedure van artikel 30.”

16. De procedure van artikel 30 is de procedure voor het Comité van beheer voor melk en zuivelproducten, een raadgevend orgaan, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en onder voorzitterschap staat van een vertegenwoordiger van de Commissie.<sup>14</sup> Het Comité van beheer moet advies uitbrengen over de ontwerpen die door deze vertegenwoordiger bij hem worden ingediend. De Commissie past vervolgens de geplande maatregelen onmiddellijk toe. Zijn deze maatregelen echter niet in overeenstemming met het door het comité uitgebrachte advies, dan moet zij ze ter kennis van de Raad brengen en, in voorkomend geval, de toepassing ervan uitstellen. De Raad kan volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag een andersluidend besluit nemen.

13 — Volgens de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1639/91 worden deze nieuwe bepalingen gerechtvaardigd door de noodzaak om artikel 3 bis te wijzigen, ten einde rekening te houden met de consequenties van de arresten van 11 december 1990 (reeds aangehaald), onder meer ten aanzien van de datum waarop de niet-leveringsperiode verstrijkt. Overigens dienen deze wijzigingen overeenkomstig de derde overweging van de considerans de betrokken categorie van producenten in staat te stellen om te profiteren van de referentiehoeveelheid van artikel 3 bis, ook al werd hun reeds een referentiehoeveelheid toegewezen. In dat geval worden de beide hoeveelheden echter niet samengeteld, daar de eerste toegewezen hoeveelheid in mindering wordt gebracht op die van artikel 3 bis. Het nieuwe artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, dat op 28 maart 1991 in werking is getreden, wijzigt ook de regeling die op de voorlopige referentiehoeveelheid van toepassing is, wanneer de gestelde voorwaarden niet zijn vervuld: terwijl in dat geval de voorlopige referentiehoeveelheid in haar geheel naar de communautaire reserve terugging, wordt sindsdien een definitieve referentiehoeveelheid gelijk aan de werkelijk geleverde of verkochte hoeveelheid toegewezen. De voorwaarden voor de toewijzing van een definitieve referentiehoeveelheid, volgens welke de producent dubbel bewijs moet leveren, namelijk dat hij in de laatste twaalf maanden de rechtstreekse verkoop en/of leveringen daadwerkelijk heeft hervat, en dat de rechtstreekse verkoop en/of leveringen tijdens de laatste twaalf maanden ten minste 80 % of meer van de voorlopige referentiehoeveelheid hebben bereikt, werden niet gewijzigd. Bijgevolg brengen de bij verordening nr. 1639/91 in verordening nr. 857/84 aangebrachte wijzigingen geen verandering in het aan het Hof voorgelegde probleem, namelijk de vraag of de verordening van de Commissie die de definitieve toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de rechtstreekse verkoop en/of leveringen van melk sedert ten minste twaalf maanden zijn hervat, geldig is in het licht van laatstgenoemde verordening van de Raad.

### *Nadere voorschriften voor de toepassing van de extra-heffingregeling*

17. Deze zijn vastgesteld bij de litigieuze verordening die in de plaats van verordening (EEG) nr. 1371/84 is gekomen.<sup>15</sup>

18. Zoals de verordening van de Raad na de arresten Mulder en Von Deetzen (reeds aangehaald) werd gewijzigd, om de SLOM-producenten in staat te stellen een specifieke

14 — Artikel 29, lid 1, van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd.

15 — Verordening 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 L 132, blz. 11).

referentiehoeveelheid te ontvangen, werd de verordening van de Commissie gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1033/89<sup>16</sup>, om haar aan de aldus aangebrachte wijzigingen aan te passen.

19. Bij deze gelegenheid werd een artikel 3 bis ingevoegd. Artikel 3 bis, lid 3, waarvan de eerste alinea in de vraag aan de orde is, luidt als volgt:

„De producent levert de bevoegde instantie, overeenkomstig door de lidstaat vast te stellen voorschriften, vóór 29 maart 1991 het bewijs dat hij *sedert minstens twaalf maanden* de rechtstreekse verkoop en/of leveringen van melk heeft hervat.

Het niveau van de rechtstreekse verkoop van melk of zuivelproducten en/of het niveau van de melkleveranties in de twaalf maanden vóór de indiening van het bewijs wordt door de bevoegde instantie, met inachtneming van de ontwikkeling van de productie op het bedrijf van de producent, de seizoeninvloeden en alle buitengewone omstandigheden, (...) bepaald (...)”<sup>17</sup>

## II — Feiten en procesverloop

20. Vorderbrüggen, verzoeker in het hoofdgeding, is melkproducent. Hij kreeg een premie in ruil voor een niet-leverings- of omschakelingsverbintenis uit hoofde van verordening nr. 1078/77 voor een periode die op 25 september 1985 afliep.

21. Op 28 juni 1989 diende hij bij de bevoegde autoriteit een aanvraag in om vaststelling van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid. Bij een verklaring van 1 augustus 1989 werd hem verzekerd, dat hij voldeed aan de voorwaarden voor toewijzing van die referentiehoeveelheid.

22. Verzoeker in het hoofdgeding hervatte de melkproductie op 23 augustus 1990. Bij brief van 29 augustus 1990 stelde de bevoegde melkcoöperatie hem in kennis van het niveau van zijn voorlopige specifieke referentiehoeveelheid.

23. Op 12 juli 1991 wees het Hauptzollamt Bielefeld, de bevoegde autoriteit ter zake en verweerder in het hoofdgeding (hierna: „HZA”), hem crop, dat voor de vaststelling van een definitieve specifieke referentiehoeveelheid als voorwaarde gold, dat de melkproductie vóór 29 maart 1990 was hervat.

16 — Verordening van de Commissie van 20 april 1989 tot wijziging van verordening nr. 1546/88 (PB L 110, blz. 27).

17 — Cursivering van mij.

24. Bij beschikking van 25 september 1991 wees het HZA de door verzoeker in het hoofdgeding op 27 augustus 1991 geformuleerde aanvraag om toewijzing van een definitieve specifieke referentiehoeveelheid af, op grond dat hij de melkproductie niet tijdig had hervat.

25. Na de afwijzing van zijn bezwaarschrift tegen deze beschikking stelde verzoeker in het hoofdgeding op 5 maart 1992 beroep in bij het Finanzgericht Düsseldorf.

26. Tot staving van zijn beroep stelt hij, zake-lijk weergegeven, dat artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, geen uiterste datum voor de eerste levering voorschrijft. Aangezien artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, geen bijkomende voorwaarde stelt, waarvan de toewijzing van een definitieve specifieke referentiehoeveelheid afhankelijk zou zijn, mist artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd, elke rechtsgrondslag. Voorts verleent artikel 155 EG-Verdrag de Commissie geen bevoegdheid tot vaststelling van artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd. Ten slotte is verzoeker in het hoofdgeding van mening, dat zijn recht op een definitieve referentiehoeveelheid voortvloeit uit artikel 1, II, sub c, van verordening nr. 1639/91, die, omdat zij op 28 maart 1991 in werking is getreden, zijn inziens op hem van toepassing is. Ingevolge deze bepaling

moet de voorlopige referentiehoeveelheid die een producent daadwerkelijk heeft bereikt, hem definitief worden toegewezen.<sup>18</sup>

27. Het HZA is van mening, dat artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd, geldig is, omdat de Commissie krachtens artikel 189 EG-Verdrag bevoegd is de voor de vervulling van haar taak noodzakelijke verordeningen vast te stellen, en in het kader van die taak op grond van artikel 155 van het Verdrag moet toezien op de toepassing van de door de gemeenschapsinstellingen krachtens het Verdrag vastgestelde bepalingen. Bovendien is die bevoegdheid door de Raad aan de Commissie overgedragen. Ook wanneer artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd, ongeldig zou worden verklaard, volgt uit artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, dat de minimumduur van twaalf maanden wordt vereist om misbruik te voorkomen. Ten slotte is de bij verordening nr. 1639/91 ingevoerde regeling in casu niet van toepassing.

18 — Zie voor de inhoud van deze herziening voetnoot 13 van deze conclusie. Nadat de ingang van de termijn van twee jaar, die aan de bij de herziening van 1991 betrokken producenten voor het leveren van het voor de toewijzing van een definitieve referentiehoeveelheid vereiste bewijs werd toegekend, op 1 juli 1991 was bepaald, werd artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88 dan ook gewijzigd, zodat het tijdstip waarvoor de producent het bewijs moet leveren dat hij sedert minstens twaalf maanden de rechtstreekse verkoop en/of leveringen van melk daadwerkelijk heeft hervat, tot 1 juli 1993 werd uitgesteld. Verzoeker in het hoofdgeding huldigt klaarblijkelijk de opvatting, dat hij met de hervatting van de melkproductie op 23 augustus 1990 de uiterste datum van 1 juli 1992 in acht had genomen, na welke datum hij geen definitieve referentiehoeveelheid meer kon krijgen. De verwijzende rechter moet zich uitspreken over deze vraag, die pas kan worden beantwoord na een onderzoek van de processtukken, met behulp waarvan dient te worden vastgesteld of verzoeker in het hoofdgeding behoort tot de categorie van producenten aan wie de betrokken herziening ten goede komt. In elk geval kan het middel inzake de toepassing ervan op het hoofdgeding niet de betekenis wijzigen van de vraag van de nationale rechter, of een minimumtermijn voor de hervatting van de rechtstreekse verkoop en/of leveringen als vastgesteld bij de verordening van de Commissie geldig is, daar de litigieuze termijn blijft bestaan.

28. Blijkens de overwegingen van de verwijzingsbeschikking twijfelt het Finanzgericht Düsseldorf aan de geldigheid van artikel 3 bis, lid 3, van de verordening van de Commissie, voor zover deze bepaling aan de bij artikel 3 bis, lid 3, van de verordening van de Raad gestelde voorwaarden een voorwaarde inzake de minimumduur voor de hervatting van de melkproductie toevoegt. Daar namelijk de enige rechtsgrondslag van de litigieuze verordening artikel 5 quater, lid 7, van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd, is, die naar de vaststelling van uitvoeringsbepalingen volgens de procedure van artikel 30 van laatstgenoemde verordening verwijst, berust de vaststelling van een voorwaarde inzake de duur op een ruime uitlegging van het begrip uitvoeringsbepalingen.

### III — De prejudiciële vraag

29. Daarop heeft het Finanzgericht Düsseldorf de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1033/89, geldig, voor zover daarin, naast het bepaalde in artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van verordening (EEG) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij de verordeningen (EEG) nr. 764/89 en (EEG) nr. 1639/91, wordt verlangd dat de producent de rechtstreekse verkoop en/of levering sedert ten minste twaalf maanden daadwerkelijk heeft hervat?”

### IV — Beantwoording van de vraag

30. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, van de verordening van de Commissie geldig is, voor zover het de definitieve toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid aan een producent van melk of zuivelproducten die onder de categorie van artikel 3 bis, lid 1, van de verordening van de Raad valt, afhankelijk stelt van de voorwaarde, dat hij de rechtstreekse verkoop en/of levering van melk sedert minstens twaalf maanden daadwerkelijk heeft hervat.<sup>19</sup>

31. Derhalve dient te worden uitgemaakt, of de Commissie, die de litigieuze verordening heeft vastgesteld, over een bevoegdheid beschikte op grond waarvan zij voor de hervatting van de verkoop een minimumduur als voorwaarde mocht stellen.

32. Om te beginnen moet ik de door de Commissie gehuldigde opvatting weerleggen, dat artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, van de litigieuze verordening de in artikel 3 bis, lid 3, eerste volzin, van de verordening van de Raad bedoelde termijn enkel met andere woorden herhaalt.<sup>20</sup>

19 — Hierna wordt in deze conclusie gemakshalve het begrip „verkoop” gebruikt, met dien verstande dat hiermee gewoonlijk „rechtstreekse verkoop en/of leveringen” wordt bedoeld.

20 — Punt 27 van de schriftelijke opmerkingen.

33. De Commissie stelt namelijk, dat met de bepaling dat de producent moet bewijzen, dat hij de verkoop daadwerkelijk heeft hervat en dat deze verkoop in de laatste twaalf maanden een niveau van 80 % of meer van de voorlopige referentiehoeveelheid heeft bereikt opdat deze hoeveelheid hem definitief wordt toegevoegd, de verordening van de Raad reeds de in de litigieuze verordening vastgestelde voorwaarde van hervatting van de verkoop sedert minstens twaalf maanden dwingend voorschrijft.<sup>21</sup>

34. Met de verwijzende rechter<sup>22</sup> ben ik daarentegen van mening, dat de verordening van de Commissie aan de bij de verordening van de Raad gestelde voorwaarden nog een voorwaarde toevoegt.

35. Dit lijkt mij duidelijk te volgen uit de lezing van artikel 3 bis, lid 3, van de verordening van de Raad.

36. De eerste volzin formuleert als voorwaarde dat moet worden bewezen zowel dat de verkoop daadwerkelijk is hervat, als dat een minimumafzet is bereikt, die in casu op

80 % van de voorlopige referentiehoeveelheid werd gesteld. In deze twee voorwaarden waaraan vóór de definitieve toewijzing van een referentiehoeveelheid moet zijn voldaan, komen bepaalde nauwkeurig omschreven doelstellingen van de betrokken verordening tot uiting.

37. Luidens de tweede overweging van de considerans kunnen de producenten immers alleen dan op de toewijzing van referentiehoeveelheden aanspraak maken „als zij aan bepaalde criteria voldoen waaruit blijkt dat zij daadwerkelijk het voornemen en de mogelijkheden hebben om de melkproductie te hervatten”. Het vereiste van het bewijs van de daadwerkelijke hervatting van de verkoop evenals de voorwaarde met betrekking tot het bewijs van het bereiken van 80 % van de voorlopige referentiehoeveelheid maken deel uit van deze criteria omdat zij borg staan voor zowel de daadwerkelijke hervatting van de productie als het daadwerkelijk potentieel dat de marktdeelnemer in staat is in te zetten om het niveau van de voorlopig vastgestelde referentiehoeveelheid te bereiken.

38. De vaststelling van een periode van twaalf maanden is enkel een tijdsbestek waarbinnen zowel het voornemen om te produceren als de daadwerkelijke productiecapaciteit van het bedrijf, waarvoor 80 % als referentie wordt genomen, in concreto kunnen worden gemeten. Wanneer deze doelstelling niet binnen twaalf maanden wordt bereikt, blijkt daaruit zowel het onvermogen als het gebrek aan echte wil van de producent om de melkproductie duurzaam en op het vooraf vastgestelde niveau te hervatten. Wanneer dit doel op kortere termijn wordt bereikt, zou dat daarentegen mijns inziens geenszins genoemd voornemen en vermogen om de productie van

21 — Ibidem, punten 31 en 32.

22 — Het Finanzgericht Düsseldorf verklaart: „Het is namelijk niet voldoende, dat de melkproductie binnen twee jaar na 29 maart 1989 wordt hervat en dat zij gedurende de laatste twaalf maanden een bepaald niveau bereikt. Artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1546/88 (...) verlangt voeleer, dat de melkproductie sedert twaalf maanden daadwerkelijk is hervat voordat bewijs wordt geleverd” (sub II, vijfde alinea, van de verwijzingsbeschikking). De formulering van de verwijzingsbeschikking geeft de mening van de Duitse rechter weer, volgens welke het vereiste van een minimumduur voor hervatting van de verkoop niet uit de verordening van de Raad maar uitsluitend uit de litigieuze verordening voortvloeit.



de geplande hoeveelheden te hervatten, logenstraffen. Derhalve moet het bewijs van het bereiken van deze doelstelling zelfs op kortere termijn worden beschouwd als waarborg voor de met de verordening van de Raad nagestreefde doelstellingen.

39. Alleen de duur van twaalf maanden maakt het overigens mogelijk, het met de voorlopige specifieke referentiehoeveelheid bereikte verkoopniveau te vergelijken, omdat die hoeveelheid eveneens op die basis wordt berekend. Alleen door overschrijding daarvan zou de vergelijking mank gaan. Het bereiken van het geplande verkoopniveau op kortere termijn zou deze vergelijking daarentegen niet haar zeggingskracht ontnemen. Het zou eenvoudigweg meer informatie over de productiecapaciteit van het bedrijf verschaffen en het voornemen van de producent om de productie duurzaam te hervatten, bevestigen.

40. Het bestaan van een doel van speculatiebestrijding, waarop de Commissie zich beroept ter rechtvaardiging van de vaststelling van een uiterste datum voor de hervatting van de verkoop, valt stellig niet te betwisten. De vaststelling van criteria waaruit het voornemen en de werkelijke mogelijkheden van de producenten tot hervatting van de melkproductie blijken<sup>23</sup>, lijkt te zijn ingegeven door het streven van de Raad te voorkomen, dat de producenten de specifieke referentiehoeveelheden beschouwen als economisch verhandelbare goederen, die worden verkregen met als enig doel ze na hun opwaardering te verkopen. Het Hof heeft overigens erkend,

dat artikel 3 bis, lid 4, tweede alinea, van de verordening van de Raad inderdaad dit doel heeft.<sup>24</sup>

41. Uit dit doel valt echter niet het bestaan van een minimumtermijn voor de hervatting van de verkoop in de verordening van de Raad af te leiden, aangezien een dergelijke termijn niet volgt uit de formulering van artikel 3 bis, lid 3, van deze verordening. Het vereiste dat een bepaald verkoopniveau „tijdens de laatste twaalf maanden” moet zijn bereikt, doet denken aan een beperkte tijdperiode, maar behelst geenszins de verplichting, dat de eerste wareneenheid in de eerste maand van deze periode moet zijn verkocht. Indien met de vaststelling van een uiterste datum voor de hervatting van de melkproductie een minimumduur van de productie was voorgeschreven, zou dit zijn verwoord in het vereiste dat het wettelijk verkoopniveau „sedert minstens twaalf maanden” was bereikt, hetgeen precies de door de litigieuze verordening gebezigde formulering is.

42. Ten slotte, hoewel de Commissie in artikel 3 bis, lid 3, van de litigieuze verordening louter en alleen de in artikel 3 bis, lid 3, van de verordening van de Raad geformuleerde regel herhaalde, kan men zich afvragen waarom de preambule van de verordening van

24 — Arrest van 22 oktober 1991, Von Deetzen (C-44/89, Jurispr. blz. I-5119, punt 24). Artikel 3 bis, lid 4, tweede alinea, beperkt de mogelijkheid tot overdracht van de specifieke referentiehoeveelheid met de bepaling dat bij verkoop of verpachting van het bedrijf voor het verstrijken van een bepaalde termijn, de specifieke referentiehoeveelheid teruggaat naar de communautaire reserve. Het Hof stelde vast, dat deze bepaling werd „gerechtvaardigd door de noodzaak om te beletten dat de (...) producenten een specifieke referentiehoeveelheid [aanvragen] niet met het doel om de levering van melk duurzaam te hervatten, maar om uit deze toewijzing een louter financieel voordeel te behalen, door de handelswaarde die de referentiehoeveelheden in de tussentijd hebben verkregen, te gelde te maken”.

23 — Tweede overweging van de considerans van verordening nr. 857/84.

de Commissie niet precies naar laatstgenoemd artikel verwijst, terwijl andere artikelen van de verordening van de Raad, waaronder artikel 3 bis, lid 4, tweede alinea, uitdrukkelijk worden genoemd.

43. Artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd, kan mijns inziens derhalve niet aldus worden uitgelegd, dat het een producent verplicht een datum voor de hervatting van de verkoop in acht te nemen, waarna hij geen definitieve specifieke referentiehoeveelheid meer zou kunnen ontvangen.

44. Ook volstaat dit artikel naar mijn mening niet om de vaststelling door de Commissie van artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, van de litigieuze verordening te rechtvaardigen, waarvan de inhoud mij volstrekt duidelijk lijkt, voor zover het voor de toewijzing van een definitieve hoeveelheid een minimumtermijn voor de hervatting van de verkoop dwingend voorschrijft.

45. De rechtsgrondslag voor de betrokken termijn moet elders worden gezocht.

46. Ik ben namelijk de mening toegedaan, dat de Commissie zonder machtiging van de Raad geen nieuwe voorwaarden voor de definitieve toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid kon formuleren.

47. We hebben gezien, dat bij artikel 5 quater, lid 7, van verordening nr. 804/68, zoals gewijzigd, aan de Commissie de vaststelling van de bepalingen ter uitvoering van de bij dit artikel ingestelde extra heffing volgens de procedure van artikel 30 werd toevertrouwd.

48. Naar artikel 5 quater, lid 7, wordt overigens verwezen in de litigieuze verordening, die bovendien preciseert, dat het in artikel 30 bedoelde Comité van beheer voor melk en zuivelproducten binnen de door zijn voorzitter bepaalde termijn geen advies heeft uitgebracht.<sup>25</sup>

49. Er is dus sprake van een bevoegdheids-overdracht van de Raad aan de Commissie, waarvan de precieze inhoud door verduidelijking van de betekenis van het begrip „bepalingen ter uitvoering” moet worden bepaald. Derhalve rijst de vraag, of dit begrip de bevoegdheid omvat, een termijn als de litigieuze termijn vast te stellen.

50. Ik breng nogmaals het bij het Verdrag vastgestelde legislatieve stelsel in herinnering. Artikel 43, lid 2, derde alinea, verleent de Raad in beginsel de bevoegdheid, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, de regels inzake een gemeenschappelijke ordening der markten vast te stellen. Op grond van de artikelen 145 en 155

25 — Veertiende overweging van de considerans.

mag de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden verlenen ter uitvoering van de regels die hij stelt. Volgens artikel 145 kan de Raad zich evenwel in bijzondere gevallen het recht voorbehouden, die rechten zelf uit te oefenen.<sup>26</sup>

51. Het door de verordening van de Commissie opgeworpen probleem is volgens mij nauw met deze institutionele regeling verbonden. Doordat het ingevoerde stelsel de Raad de mogelijkheid biedt, aan de Commissie naar keuze de uitvoeringsbevoegdheden over te dragen en zich daarbij zelfs een deel van deze bevoegdheden voor een basisverordening voor te behouden, machtigt het namelijk beide instellingen, gelijksoortige bepalingen vast te stellen om de toepassing van een bepaalde regeling te verzekeren, zodat deze situatie soms het gevoel kan geven, dat de Commissie zich de bevoegdheden van de Raad toeëigent.

52. In casu kan men zich bijvoorbeeld terecht afvragen, waarom de voorwaarden voor toewijzing van de definitieve referentiehoeveelheid, die verband houden met het bewijs van de hervatting van de verkoop en van het met deze verkoop bereikte minimumniveau, in de verordening van de Raad voorkomen, terwijl de voorwaarde inzake het bewijs van hervatting van de verkoop sedert een minimumperiode in de verordening van de Commissie staat. Wij zullen zien, dat deze voorwaarden in feite hetzelfde doel nastreven. Bovendien is het duidelijk, dat zij niet van verschillende aard zijn. Derhalve kan bij lezing van de toepasselijke verordeningen een zekere aarzeling gerechtvaardigd lijken en kan men daarbij de

indruk krijgen, dat de Commissie op verkeerde wijze beperkingen aan de door de Raad uitgewerkte regeling heeft gesteld.

53. Toch moet worden vastgesteld, dat de bevoegdheidsverdeling op die wijze in het Verdrag is geregeld en dat het trekken van de grens tussen de bevoegdheden van de Raad en die van de Commissie vooral afhangt van de omvang van de aan laatstgenoemde verleende machtiging.

54. Het Hof pleegt de bepalingen waarin uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld, ruim uit te leggen.

55. In het arrest Duitsland/Commissie (reeds aangehaald) verklaarde het Hof, dat het Verdrag „onderscheid [maakt] tussen voorschriften die van wezenlijk belang zijn voor de te regelen materie en daarom aan de bevoegdheid van de Raad voorbehouden moeten blijven, en voorschriften waarvan de vaststelling, daar zij slechts uitvoerend van aard zijn, aan de Commissie kan worden overgedragen”.<sup>27</sup>

56. Het Hof heeft verder te kennen gegeven, dat als van wezenlijk belang voor een gemeenschappelijke ordening der markten kunnen worden aangemerkt „de bepalingen die de fundamentele doelstellingen van de communautaire politiek beogen te verwezenlijken”.<sup>28</sup>

26 — Arrest van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 35).

27 — Ibidem, punt 36.

28 — Ibidem, punt 37.

57. In die zaak was de Commissie gemachtigd om volgens de in een basisverordening geregelde beheerscomité-procedure de uitvoeringsbepalingen van deze verordening in de sector schapen- en geitenvlees vast te stellen, met name betreffende de indiening van de premieaanvragen en de uitkering van de premie.<sup>29</sup>

58. Het Hof besliste, dat maatregelen waarbij sancties, zoals de toeslag die naast de terugbetaling van de ten onrechte door een marktdeelnemer ontvangen bedragen kan worden gevorderd en de uitsluiting van een subsidie-regeling, worden ingesteld voor het geval de betrokken marktdeelnemer de administratie onjuiste gegevens verstrekt, „niet het kader van de uitvoering van de beginselen van de basisverordeningen te buiten gaan; nu de Raad die bevoegdheid niet aan zich heeft gehouden, kon ze worden gedelegeerd aan de Commissie”.<sup>30</sup>

59. Bij deze sancties werd aangenomen dat zij bedoeld waren om de keuzen van de communautaire politiek te waarborgen door te zorgen voor een goed financieel beheer van de gemeenschapsmiddelen die ter verwezenlijking van die keuzen zijn uitgetrokken.<sup>31</sup> Dat zij uitvoeringsbepalingen zijn, werd dus erkend in weerwil van het feit dat hun uitvoering ertoe leidde, de overtredende marktdeelnemers hun rechten te ontnemen.

29 — Ibidem, punten 3-5.

30 — Ibidem, punt 39.

31 — Ibidem, punt 37.

60. Het Hof achtte de overdracht door de Raad aan de Commissie van de algemene bevoegdheid tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen toereikend en verlangde niet, dat de belangrijkste elementen van de aan de Commissie gedelegeerde uitvoeringsbevoegdheden worden gepreciseerd, aangezien de hoofdzaken van de te regelen materie in de basisverordening waren vastgelegd.<sup>32</sup>

61. In het arrest Hopermann<sup>33</sup> lijken de feiten en de gestelde vraag nog meer op die van de onderhavige zaak, daar het ging om de vraag, of de aan de Commissie opgedragen uitvoeringsbepalingen de bevoegdheid omvatten om termijnen vast te stellen en de overschrijding daarvan te bestraffen met het verlies van het recht op steun.

62. Evenals in de onderhavige zaak stelde de verordening van de Commissie een dwingend tijdstip vast — de termijn voor indiening van een steunaanvraag —, maar anders dan in casu werd de sanctie op niet-inachtneming van deze termijn in de betrokken verordening niet nader omschreven.

32 — Ibidem, punten 41 en 42. Opgemerkt zij, dat de Duitse regering zich in deze zaak beroept op artikel 1, eerste alinea, tweede volzin, van beschikking 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 197, blz. 33), volgens hetwelk de Raad de belangrijkste elementen van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden vaststelt. In punt 42 van dit arrest stelde het Hof duidelijk vast: „Als maatregel van afgeleid recht kan dat besluit (...) niets toevoegen aan de bepalingen van het Verdrag, die de Raad niet de verplichting opleggen, de belangrijkste elementen van de aan de Commissie gedelegeerde uitvoeringsbevoegdheden te preciseren.”

33 — Arrest van 2 mei 1990 (C-358/88, Jurispr. blz. I-1687).

63. Het Hof wees om te beginnen crop, dat de Commissie, „in de uitoefening van de haar door de Raad verleende bevoegdheden om een gemeenschappelijke marktordening in de sector landbouw tot stand te brengen, *alle uitvoeringsbepalingen [kan] vaststellen die voor de goede werking van de betrokken steunregeling nodig zijn*, voor zover die bepalingen niet in strijd zijn met de basisverordening of de toepassingsvoorschriften van de Raad”.<sup>34</sup>

64. Vervolgens verklaarde het Hof: „De aldus aan de Commissie opgelegde beheers- en controletaak omvat de bevoegdheid om termijnen vast te stellen en aan overschrijding hiervan passende sancties te verbinden, die kunnen gaan tot het verlies van het recht op steun, wanneer de inachtneming van die termijnen voor de goede werking van de steunregeling nodig is.”<sup>35</sup>

65. Ten slotte voegde het Hof eraan toe, dat ook al wordt nergens bepaald of, en zo ja welke, sancties aan de overschrijding van die termijn kunnen worden verbonden, toch uit het met bedoelde verplichting nagestreefde doel blijkt, dat het gevolg van de niet-inachtneming van die termijn slechts het verlies van het recht op steun kan zijn.<sup>36</sup>

66. Met andere woorden, er werd erkend, dat de Commissie op basis van een algemene

bevoegdheidsoverdracht van de Raad aan de betrokken marktdeelnemers termijnvereisten stelt en aan deze vereisten sancties verbindt die kunnen gaan tot het totale verlies van het recht op steun om de goede werking van de betrokken steunregeling te verzekeren.

67. Ik ben van mening, dat dezelfde redenering op de onderhavige zaak dient te worden toegepast.

68. Artikel 5 quater, lid 6, van verordening nr. 804/68 van de Raad, zoals gewijzigd, machtigt deze volgens de procedure van artikel 43, lid 2, van het Verdrag de algemene voorschriften ter uitvoering van dit artikel, en met name de voorschriften voor de vaststelling van de referentiehoeveelheden, alsmede het bedrag van de extra heffingen vast te stellen. Verordening nr. 857/84 van de Raad, zoals gewijzigd, is dus overeenkomstig deze bepaling vastgesteld.

69. De litigieuze verordening is gebaseerd op artikel 5 quater, lid 7, dat de Commissie machtigt, de bepalingen ter uitvoering van dit artikel vast te stellen.

70. Na de arresten Mulder en Von Deetzen (reeds aangehaald)<sup>37</sup> werd de verordening van

34 — Ibidem, punt 8, cursivering van mij.

35 — Ibidem.

36 — Ibidem, punt 11.

37 — Zie punt 10 van deze conclusie.

de Raad bij verordening nr. 764/89 aldus gewijzigd, dat de extra-heffingregeling door invoering van artikel 3 bis tot de SLOM-producenten werd uitgebreid. De litigieuze verordening werd met hetzelfde oogmerk bij verordening nr. 1033/89 gewijzigd.

71. Om te beginnen zij erop gewezen, dat de bij de verordening van de Commissie vastgestelde termijn niet in strijd lijkt met de verordening van de Raad. De uiterste datum van 29 maart 1991, waarna geen bewijs van hervatting van de verkoop als bedoeld in artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, van de verordening van de Commissie meer kan worden geleverd, strookt met de in artikel 3 bis, lid 3, van de verordening van de Raad vastgestelde termijn van twee jaar te rekenen vanaf 29 maart 1989, waarbinnen deze hervatting kan worden bewezen. Niets in laatstgenoemde verordening wijst erop, dat de daarin geformuleerde voorwaarden voor definitieve toekenning van de referentiehoeveelheid limitatief zijn, zodat de Commissie a priori niet het recht tot aanvulling daarvan wordt ontzegd.

72. Ten tweede moet worden vastgesteld, dat het bijkomend vereiste van een minimumduur voor hervatting van de verkoop, zonder welke een specifieke referentiehoeveelheid niet definitief kan worden toegewezen, noodzakelijk is voor de goede werking van de regeling.

73. Volgens de vierde overweging van de considerans van de litigieuze verordening „[moe-

ten] procedurevoorschriften, en met name termijnen, worden vastgesteld opdat de bepalingen van artikel 3 bis van verordening (EEG) nr. 857/84 zo worden uitgevoerd dat met de rechten en verplichtingen van alle betrokken partijen rekening wordt gehouden”.

74. De bij artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, vastgestelde termijn van twaalf maanden lijkt aldus te worden gerechtvaardigd door het streven de rechtmatige uitbreiding van de extra-heffingregeling tot de SLOM-producenten te verzoenen met het doel „de kwetsbare stabiliteit die op dit ogenblik op de markt van melk en zuivelproducten is bereikt, niet in gevaar te brengen”.<sup>38</sup>

75. Een dergelijke voorwaarde die het recht om van de betrokken regeling te profiteren beperkt, vindt haar grondslag in het reeds vermelde doel<sup>39</sup> van speculatiebestrijding, dat rechtvaardigt dat rekening wordt gehouden met de duur van de periode waarin de verkoop werd hervat.

76. Zoals de Commissie opmerkt, dient het vereiste van een minimumduur voor hervatting van de verkoop speculatieve handelingen te voorkomen, namelijk hervatting van de productie teneinde een referentiehoeveelheid te verkrijgen met als enig doel, deze door overdracht onder bezwarende titel te gelde te maken.

38 — Vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 764/89.

39 — Punt 40 van deze conclusie.

77. Een te recente hervatting van de verkoop die daardoor dus komt lang na de dag waarop een marktdeelnemer zijn aanvraag om voorlopige toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid <sup>40</sup> heeft ingediend, maakt het bij gebreke van een verklaring waarschijnlijk, dat er sprake is van een door deze marktdeelnemer geplande strategie om een definitieve specifieke referentiehoeveelheid te verkrijgen, zonder dat zijn voornemen en zijn werkelijke mogelijkheden tot hervatting van de productie worden gewaarborgd.

78. De korte duur van de periode van hervatting getuigt in elk geval van de geringe ijver die de betrokken producent bij de hervatting van de melkproductie aan de dag heeft gelegd, hoewel hij zijn wil tot hervatting van deze productie zeer vroeg kenbaar heeft gemaakt.

79. Bijgevolg draagt de bevoegdheid van de Commissie tot vaststelling van de termijnen duidelijk bij tot de goede werking van de regeling.

80. Door de betrokken marktdeelnemers te verplichten vóór 29 maart 1991 te bewijzen dat zij sedert ten minste twaalf maanden de verkoop daadwerkelijk hebben hervat, lijkt deze op 21 april 1989 in werking getreden regeling bovendien de betrokken producenten geen kennelijk ontoereikende termijn voor deze hervatting te hebben gelaten.

81. De vaststelling door de Commissie van een termijn voor hervatting van de verkoop kan derhalve geen afbreuk doen aan de belangen van de betrokken producenten, doordat hun zonder geldige reden de toekenning van specifieke referentiehoeveelheden wordt onthouden.

82. Gelet op een en ander ben ik van mening, dat de Commissie bevoegd is, de minimumtermijn voor hervatting van de verkoop als bedoeld in artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1546/88 vast te stellen.

## Conclusie

83. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Finanzgericht Düsseldorf te beantwoorden als volgt:

„Bij onderzoek van de prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 3 bis, lid 3, eerste alinea, van

<sup>40</sup> — Volgens artikel 3 bis, lid 1, van de verordening van de Raad, diende deze aanvraag binnen drie maanden vanaf 29 maart 1989 te zijn ingediend.

verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de extra heffing ingesteld bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1033/89 van de Commissie van 20 april 1989.”